

Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku



**Monografia zbiorowa
pod redakcją Beaty Molo**



Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku

**Monografia zbiorowa
pod redakcją Beaty Molo**

Kraków 2018

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. dr hab. Piotr Mickiewicz

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk; grafika na okładce: pixabay.com

Adiustacja: Filip Szczurek

ISBN 978-83-65208-79-8

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2018

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016

Sprzedaż prowadzi:
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Jakub Aleksejczuk

Spis treści

Beata Molo	
<i>Wprowadzenie</i>	7
Anna Diawół-Sitko	
<i>Europejska polityka migracyjna – wyzwania integracji imigrantów ze szczególnym uwzględnieniem roli władz lokalnych</i>	11
Dominika Gawron	
<i>Działania Frontexu w dobie kryzysu migracyjnego</i>	33
Paulina Stępniewska	
<i>Porozumienie UE–Turcja w sprawie nielegalnej migracji – szansa na zakończenie kryzysu czy nieefektywny akt polityczny?</i>	49
Erhard Cziomer	
<i>Wyzwania wewnętrzne i międzynarodowe nielegalnej migracji do Unii Europejskiej na przykładzie Niemiec w latach 2015–2016</i>	71
Marcin Lasoń	
<i>Stanowisko polskich partii politycznych wobec problemu uchodźstwa i migracji w drugiej dekadzie XXI wieku</i>	89
Anna Bałamut	
<i>Polska wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej</i>	103
Natalia Adamczyk	
<i>Czy przyjmować uchodźców? Opinie i postawy Polaków wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terytorium Rzeczypospolitej</i>	121
Iwona Pieróg	
<i>Problem uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie</i>	141
Bibliografia.....	159
Noty o autorach.....	173

Beata Molo

Wprowadzenie

Migracje ludności stanowią bez wątpienia czynnik wpływający na bezpieczeństwo i współpracę międzynarodową: mogą oddziaływać w kierunku zacieśnienia kontaktów między państwami bądź być źródłem potencjalnych napięć i konfliktów, do których może prowadzić problem asymilacji imigrantów przez państwo, tworzenie przez nich potencjalnych ognisk oporu wobec asymilacji¹.

W drugiej dekadzie XXI wieku systematycznie wzrastała liczba imigrantów ekonomicznych i uchodźców przybywających do Europy. Niemniej jednak za początek kryzysu migracyjnego uznaje się 2015 r., kiedy to w państwach członkowskich Unii Europejskiej złożono 1,2 mln wniosków o azyl. Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) wśród osób przybywających do państw europejskich największy odsetek stanowili Syryjczycy (49%), Afgańczycy (21%) i Irakijczycy (8%), a 2/3 wniosków o azyl złożono w Niemczech, w Szwecji, w Austrii i na Węgrzech². Napływ imigrantów ekonomicznych i uchodźców do Unii Europejskiej zostawał niejako poza kontrolą, a ograniczenia wprowadzane na granicach przez państwa członkowskie prowadziły do koncentrowania się dużej liczby imigrantów ekonomicznych i uchodźców na obszarach przygranicznych, prowadząc niejednokrotnie do chaosu i kryzysów humanitarnych. Stąd też konieczne stało się podjęcie przez UE i państwa członkowskie działań służących znalezieniu rozwiązania kryzysu migracyjnego.

Analizie wyzwań dla państw europejskich związanych z kryzysem migracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem polityki integracyjnej poświęcony jest tekst Anny Diawoń-Sitko *Europejska polityka migracyjna – wyzwania integracji imigrantów ze szczególnym uwzględnieniem roli władz*

¹ A. Czarnocki, *Czynniki międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 46.

² Dane pochodzą ze strony internetowej UNHCR: www.unhcr.org.

lokalnych. Punktem wyjścia analizy jest sytuacja w Europie związana z napływem migrantów i uchodźców, przede wszystkim z Syrii ogarniętej od kilku lat konfliktem wewnętrznym, oraz działaniami UE podejmowanymi w odpowiedzi na kryzys migracyjny. Autorka akcentuje w konfrację państw członkowskich UE z wyzwaniami związanymi z integracją społeczną i ekonomiczną imigrantów/uchodźców. Problematykę tę omawia na podstawie dotychczasowych doświadczeń i modeli integracji w państwach europejskich, a zwłaszcza na poziomie lokalnym, w procesie integracji obywateli państw trzecich.

Dominika Gawron w swoim opracowaniu *Działania Frontexu w dobie kryzysu migracyjnego* ocenia działania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) w kontekście kryzysu migracyjnego. Aktywność Frontexu w tym zakresie przedstawiona została na przykładzie operacji Tryton. Wzmocnieniu bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE służyć ma przekształcenie Frontexu w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Tekst Pauliny Stępniewskiej *Porozumienie UE–Turcja w sprawie nielegalnej imigracji – szansa na zakończenie kryzysu czy nieefektywny akt polityczny?* koncentruje się na analizie perspektywy rządu w Ankarze odnośnie do zawartej 18 marca 2016 r. umowy UE–Turcja dotyczącej nielegalnej imigracji. W tym kontekście Autorka omawia obietnice złożone przez stronę europejską tureckiemu rządowi (kwestia walki o liberalizację wizową) w zestawieniu z obciążeniami Turcji wynikającymi z implementacji umowy (efektywność i organizacja pomocy logistycznej oraz finansowej, zagadnienia strefy bezpieczeństwa na obszarach syryjskich). W podsumowaniu Autorka rozważa dwa scenariusze rozwoju stosunków UE–Turcja w kwestii walki z nielegalną imigracją.

Erhard Cziomer w swoim opracowaniu *Wyzwania wewnętrzne i międzynarodowe nielegalnej migracji do Unii Europejskiej na przykładzie Niemiec w latach 2015–2016* poddaje analizie problem wyzwań, wewnętrznych i międzynarodowych, nielegalnej migracji do UE na przykładzie Niemiec. Autor szczegółowo prezentuje hipotezy uzasadniające podjęcie i forsowanie przez kanclerz Angelę Merkel kontrowersyjnej decyzji o tymczasowym otwarciu granicy dla uchodźców od 4 września do 10 listopada 2015 r. Dużo uwagi poświęca również polityczno-społecznym i gospodarczym następstwom powyższej decyzji oraz roli Niemiec w próbach rozwiązania kryzysu migracyjnego w ramach UE, w tym zawarcia umowy UE–Turcja. W ocenie Autora czynnikiem sprzyjającym powrotowi do współpracy państw członkowskich UE w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego może

być związana z tym konieczność ratowania układu Schengen oraz otwartych granic dla utrzymania swobody przemieszczania się ludzi i towarów w UE. W przypadku braku powodzenia podejmowanych działań na rzecz rozwiązania powyższego problemu możliwe są nowe podziały w UE i straty finansowe wszystkich państw członkowskich.

Tekst Marcina Lasonia *Stanowisko polskich partii politycznych wobec problemu uchodźstwa i imigracji w drugiej dekadzie XXI wieku* stanowi krytyczne spojrzenie na stanowiska wybranych polskich partii politycznych w sprawie uchodźstwa i imigracji w drugiej połowie XXI w. Przedmiotem analizy były programy wyborcze partii politycznych przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Takie ujęcie problemu pozwoliło Autorowi wyciągnąć ciekawe wnioski na temat podejścia polskich elit politycznych do kwestii uchodźstwa i imigracji, a także jego konsekwencji dla pozycji międzynarodowej Polski, przede wszystkim w UE.

Przedstawieniu stanowiska Polski wobec problemu kryzysu imigracyjnego, zwłaszcza z perspektywy partii rządzącej oraz społeczeństwa i jego nastrojów, poświęcone jest opracowanie Anny Bałamut *Polska wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej*. Autorka koncentruje się na przedstawieniu złożoności problematyki, którą dodatkowo komplikują informacje o zamachach nie tylko w Syrii czy Iraku, ale i w państwach europejskich, np. Francji czy Belgii, co bez wątpienia nie pozostaje bez wpływu na nastroje społeczeństwa i stanowisko partii rządzącej w Polsce.

Opinie i postawy społeczeństwa wobec relokacji nielegalnych imigrantów do Polski są przedmiotem szczegółowej analizy w opracowaniu Natalii Adamczyk *Czy przyjmować uchodźców? Opinie i postawy Polaków wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terytorium Rzeczypospolitej*. Autorka rozpatruje zarówno czynniki wpływające na antymigranckie postawy Polaków i ich przejawy, wykorzystując do tego badania Centrum Badania Opinii Społecznej oraz Centrum Badania Uprzedzeń z lat 2015–2016, jak i potencjalne skutki prezentowanych postaw Polaków. Autorka podejmuje się także oceny racjonalności argumentacji funkcjonującej w dyskursie publicznym wyrażającej sprzeciw wobec przyjęcia uchodźców do Polski.

W tekście pióra Iwony Pieróg *Problem uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie* analiza koncentruje się na problemie uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie będących skutkiem działań wojennych z pierwszej połowy lat 90. ubiegłego wieku (przesiedlenie ponad miliona ludzi i 800 tys. uchodźców). Autorka ocenie poddaje kwestię wywiązania się Bośni i Hercegowiny z zapisów aneksu 7 porozumienia z Dayton z 1995 r., które regulowało problem uchodźców oraz przesiedleńców po wojnie.

Anna Diawoł-Sitko

Europejska polityka migracyjna – wyzwania integracji imigrantów ze szczególnym uwzględnieniem roli władz lokalnych

Wprowadzenie

Eskalacja przemocy i niestabilność w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, będące następstwem protestów społecznych, jakie miały miejsce w regionie w 2011 r., doprowadziły do największych ruchów migracyjnych od czasów II wojny światowej. W 2015 r. liczba wysiedlonych osób w skali światowej sięgnęła 60 mln, a zatem nastąpił wzrost o 8,3 mln w stosunku do 2014 r.¹ W 2015 r. 1,2 mln osób próbowało dostać się do Europy, czyli cztery razy więcej niż w 2014 r.² Państwa europejskie zarejestrowały prawie 100 tys. wniosków o azyl, dwukrotnie więcej niż w 2014 r., w większości od obywateli Syrii, pochłoniętej od 2011 r. wojną domową. Najwięcej wniosków zostało złożonych w Niemczech oraz Szwecji, głównie z uwagi na bardziej otwartą politykę azylową tych państw w porównaniu z pozostałymi członkami Unii Europejskiej oraz na Węgrzech ze względu na położenie geograficzne³.

¹ *Worldwide Displacement Hits All-time High as War and Persecution Increase*, UNHCR, 18.06.2015, dostępne na: www.unhcr.org.

² *Annual Risk Analysis 2015*, Frontex, 2015, dostępne na: www.frontex.europa.eu, s. 18; zob. *Profiting from Misery – How Smugglers Bring People to Europe*, Frontex, 2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.

³ Sh. Aiyar *et al.*, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, January 2016, dostępne na: www.imf.org, s. 6.

Niekontrolowany napływ uchodźców i imigrantów⁴ uwidocznił różne postawy państw europejskich do polityki migracyjnej, a szukanie wspólnotowych rozwiązań w tym zakresie uniemożliwiają partykularne interesy poszczególnych europejskich stolic⁵. Biorąc pod uwagę stosunek uchodźców do populacji europejskiej, trudno obiektywnie mówić o kryzysie⁶, jednak ponad połowa Europejczyków postrzega migrację jako jedno z największych wyzwań dla stabilności i bezpieczeństwa kontynentu⁷. W ostatnich latach obserwuje się w Europie wzrost nastrojów protekcyjnych i ksenofobicznych. Nasileniu tego typu postaw sprzyjają problemy gospodarcze Europy oraz zagrożenie terrorystyczne⁸. Badania Eurobarometru z 2014 r. wskazują, iż ponad 57% Europejczyków ma negatywne nastawienie do uchodźców⁹. W 2015 r. w styczniu i listopadzie doszło do dwóch ataków terrorystycznych w stolicy Francji, w których łącznie zginęło ponad 100 osób. W marcu 2016 r. miały miejsce ataki terrorystyczne w stolicy Belgii, które pochłonęły 32 ofiary. Niepokój europejskich służb bezpieczeństwa budzi również fakt, iż tysiące bojowników z Europy zasila szeregi tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku¹⁰.

Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego

W obliczu zwiększonej presji migracyjnej od 2013 r. w Europie toczy się debata na temat reformy polityki migracyjnej, która dotyczy usprawnienia mechanizmów zabezpieczenia europejskich granic, przyszłości imigrantów i uchodźców na kontynencie, polityki azylowej i integracyjnej, ograni-

⁴ W niniejszym artykule autorka używa terminów „imigranci” i „uchodźcy” – część osób przybywających do Europy nie spełnia warunków uzyskania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją genewską z 1951 r. – rozróżnienie, w tym liczbowe, na uchodźców i migrantów w obecnej sytuacji nie byłoby precyzyjne z uwagi na trwający proces rozpatrywania wniosków.

⁵ J.F. Kirkegaard, *Toward a European Migration and Mobility Union*, „Policy Brief”, December 2015, s. 1–10.

⁶ Stosunek azylantów do liczby ludności w państwach europejskich nie jest wysoki, a do Europy trafia tylko kilka procent uchodźców – najwięcej uchodźców jest w Libanie (biorąc pod uwagę procentowy stosunek do liczby ludności), gdzie na tysiąc osób zarejestrowanych jest 232 uchodźców, a w Jordanii 87.

⁷ Zob. B. Simonivits, A. Bernát, B. Szeitl *et al.*, *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, Budapest 2016, s. 16–38.

⁸ K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005, s. 28–35.

⁹ *Przyszłość migracji*, EurActive.pl, 18 maja 2015 (brak dostępu online).

¹⁰ K. Katzman *et al.*, *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 11.02.2015, dostępne na: www.hsdl.org, s. 1.

czenia napływu imigrantów i uchodźców oraz zwiększenia bezpieczeństwa na Morzu Śródziemnym. W 2014 r., według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM – International Organization for Migration), 3500 osób straciło życie, próbując dostać się do Europy drogą morską. W 2015 i 2016 r. zatonięć było nawet dwa razy więcej¹¹.

W kwietniu 2015 r. doszło do tragicznego wydarzenia u wybrzeży Libii, gdzie podczas jednej wyprawy do Europy zatонуło niemal 800 osób¹². Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w kwietniu 2015 r. pojawiła się propozycja uchwalenia europejskiej agendy w sprawie migracji, która została przyjęta 13 maja 2015 r.¹³, a jej zapisy były dyskutowane i precyzowane na kolejnych szczytach.

Równocześnie Unia rozpoczęła pracę nad uaktualnieniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, przyjmując wytyczne w tym zakresie 28 kwietnia 2015 r.¹⁴ Dokumenty zawierają zestawienie krótko- i długoterminowych działań, które Unia i państwa członkowskie powinny podjąć, oraz cele, które powinny być osiągnięte w zakresie polityki migracyjnej i bezpieczeństwa. Komisja Europejska zwróciła uwagę na konieczność powiązania i skoordynowania polityki migracyjnej z rozwojem gospodarczym państw sąsiedzkich i sytuacji gospodarczej Europy oraz zwiększenia wysiłków na rzecz promocji wspólnej polityki integracyjnej, a także usprawniania instrumentów legalnej migracji, m.in. systemu niebieskiej karty¹⁵. Komisja podkreśliła m.in. konieczność modernizacji europejskich systemów informacyjnych i stworzenia europejskiego centrum antyterrorystycznego¹⁶. Zapowiedziała utworzenie m.in. punktów kontaktowych w każdym państwie członkowskim, zespołów hotspotów prowadzonych wspólnie przez Eurojust, Frontex, Europol w celu implementacji procedur dotyczących pobierania odcisków palców od osób ubiegających się o azyl¹⁷. W maju

¹¹ *Central Mediterranean Sea Initiative*, UNHCR, December 2014, dostępne na: www.unhcr.org, s. 3.

¹² *UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels*, 20.04.2015, dostępne na: www.theguardian.com.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, COM (2015) 240 final.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.04.2015, COM (2015) 185 final.

¹⁵ Inicjatywa niebieskiej karty przygotowana została na podstawie dyrektyw Rady Europejskiej z 2009 r. dla wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzących z państw niebędących w UE. Posiadanie takiego dokumentu pociąga za sobą nie tylko zezwolenie na pobyt i pracę, ale przyznanie wielu socjalnych przywilejów.

¹⁶ Communication from the Commission..., *op. cit.*, COM (2015) 185 final, s. 13.

¹⁷ Communication from the Commission..., *op. cit.*, COM (2015) 240 final, s. 5–6.

2015 r. Unia przedstawiła propozycję uruchomienie misji cywilno-wojskowej pod nazwą EUNAVFOR Med w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w celu zniszczenia statków przemytników w Libii. Operacja uzyskała aprobatę Rady Unii Europejskiej 18 maja 2015 r.¹⁸ i została uruchomiona pod koniec czerwca 2015 r. Ponadto Komisja zaproponowała uruchomienie programu relokacji 40 tys. uchodźców z Grecji i Włoch oraz programu przesiedleń 20 tys. osób z obozów dla uchodźców w regionie śródziemnomorskim i tym samym wzięcie odpowiedzialności za kryzys przez wszystkie państwa członkowskie¹⁹. W zakresie systemu relokacji na kolejnych spotkaniach w 2015 r. z uwagi na nasilenie się problemów Grecji i Włoch, kwoty zaproponowane w maju zostały zwiększone o 120 tys.²⁰.

Agenda dotyczy również kwestii finansowych, m.in. zwiększenia budżetu i możliwości operacyjnych agencji Frontex – w tym rozszerzenia zakresu geograficznego operacji Tryton²¹ oraz programów unijnych, których przedmiotem są kwestie związane z imigracją, głównie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, pomocy humanitarnej, intensyfikacji współpracy z zewnętrznymi organizacjami, w tym z IOM oraz Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) oraz z państwami trzecimi. We wrześniu 2015 r. Komisja zaproponowała, aby środki na pomoc uchodźcom w latach 2015–2016 zwiększyć o 1,7 mld euro do kwoty 9,2 mld euro, które mają być także przeznaczone na wsparcie dla krajów spoza Unii²², m.in. dla Turcji, z którą 24 listopada 2015 r. uzgodniono *Wspólny plan działania w sprawie uchodźców*, a w celu jego implementacji utworzono specjalny instrument finansowy dla Turcji. Unia zamierza przeznaczyć na pomoc humanitarną dla uchodźców w Turcji 3 mld euro w latach 2016–2017. Następnie 18 marca 2016 r. Unia pod-

¹⁸ B. Miller, *Mediterranean Migrant Crisis: European Union Approves Naval Mission to Combat People Smugglers*, 8.05.2015, dostępne na: www.abc.net.au.

¹⁹ *First Measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, European Commission, 27.05.2015, dostępne na: www.europa.eu.

²⁰ *Justice and Home Affairs Council Meets in Brussels, 22/09/2015*, Council of the European Union, dostępne na: www.consilium.europa.eu.

²¹ Operacja Tryton uruchomiona przez Frontex, przy zaangażowaniu większości państw członkowskich, w listopadzie 2014 r., zastąpiła program Mare Nostrum, bardziej kosztowny prowadzony samodzielnie przez Włochy, które ponoszą największe koszty związane z nasileniem się imigracji przez Morze Śródziemne. Początkowo operacja Tryton patrolowała wody Morza Śródziemnego do 30 km od brzegu, i tym samym była tańsza o kilka milionów euro od Mare Nostrum, która prowadziła działania na całym obszarze Morza Śródziemnego.

²² Sh. Aiyar *et al.*, *The Refugee Surge in Europe...*, *op. cit.*, s. 13.

pisała specjalne porozumienie z Turcją w sprawie migracji dotyczące m.in. wzmocnienia kontroli granicznych, możliwości odsyłania migrantów do Turcji oraz przeznaczyła dodatkowe 3 mld euro dla Turcji na pomoc dla uchodźców do 2018 r. W zamian za pomoc Turcja uzyskała m.in. zapewnienie przyspieszenia negocjacji akcesyjnych oraz rozmów na temat zniesienia wiz dla obywateli tureckich²³.

Przedmiotem debaty europejskiej są również propozycje dotyczące utworzenia europejskiej straży granicznej oraz reforma systemu azylowego. Unia określa procedury azylowe tylko częściowo. Większość kompetencji dotyczących przyznawania azylu nadal należy do państw członkowskich, a ich wewnętrzne regulacje nie są tożsame i różnią się co do zakresu i charakteru możliwego do uzyskania przez azylanta wsparcia. W ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego pierwszy kraj, do którego dana osoba się dostanie, powinien być odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku o azyl i udzielenie azylu. W obecnej sytuacji ścisłe trzymanie się tego systemu, uzgodnionego w latach 90. w Dublinie, stanowiłoby poważne zagrożenie dla Grecji i Włoch²⁴.

Propozycje zawarte w agendzie nie zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie, a ich implementacja i efektywne wdrożenie nie są przesądzone w szczególności w odniesieniu do wprowadzenia systemu kwotowego dotyczącego przesiedleń i relokacji, a tym samym dzielenia się odpowiedzialnością za uchodźców. Część państw członkowskich nie wyraziła zgody na realizację projektu w zakresie zaproponowanym przez Komisję. Zdecydowanie odrzucają ten pomysł państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz państwa bałtyckie. Brak europejskiego konsensusu w zakresie rozwiązania problemu uchodźców postawił również pod znakiem zapytania system wspólnych europejskich granic. Od września 2015 r. osiem państw przywróciło kontrolę na swoich granicach wewnętrznych²⁵.

Obawy poszczególnych państw związane z napływem uchodźców napędzane są przez czynniki gospodarcze, bezpieczeństwa, społeczne i kulturowe. Dotyczą z jednej strony potencjalnych skutków ekonomicznych dla gospodarki europejskiej, z drugiej zagrożeń terrorystycznych oraz wyzwań związanych z ich integracją w poszczególnych państwach.

²³ *EU-Turkey Statement: Questions and Answers*, European Commission, 19.03.2016, dostępne na: ww.europa.eu.

²⁴ *Zob. Country Responsible for Asylum Application (Dublin)*, European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.

²⁵ *Powrót do strefy Schengen: Komisja przedstawia plan przywrócenia pełnego funkcjonowania systemu Schengen*, Komisja Europejska, Bruksela, 4.03.2016, dostępne na: www.ec.europa.eu.

Wyzwania ekonomiczne i społeczne integracji

Integracja migrantów według definicji UNHCR jest dynamicznym i wielopłaszczyznowym procesem, który wymaga wysiłków zarówno ze strony przyjezdnych w zakresie przystosowania się do warunków funkcjonowania w nowym społeczeństwie, bez konieczności rezygnacji z własnej tożsamości kulturowej, jak i otwartości społeczności przyjmujących i ich instytucji publicznych²⁶. Podobnie IOM odnosi się do integracji jako do procesu dwukierunkowego, wskazując, iż jest „procesem wzajemnej adaptacji społeczeństwa przyjmującego i imigrantów”²⁷. Rozkład znaczenia i odpowiedzialności poszczególnych stron jest różnie postrzegany i definiowany. Rinus Penninx i Blanca Garcés-Mascareñas większy ciężar odpowiedzialności za integrację kładą na społeczeństwie przyjmującym, podczas gdy Ricard Zapata-Barrero stwierdza, że integracja w efekcie tworzy nową międzykulturową podstawę wzajemnej identyfikacji i solidarności²⁸.

Proces integracji jest skomplikowany, stopniowy i wieloaspektowy. Dotyczy kwestii prawnych, gospodarczych, społecznych i kulturowych. Wymiar prawno-polityczny reguluje sposób i możliwości nabycia praw przez cudzoziemców w danym państwie na równi z jego obywatelami, m.in. prawa do łączenia rodzin, uczestnictwa politycznego i możliwości uzyskania obywatelstwa. W obszarze społecznym integracja odnosi się do procesu, w którym ludzie stają się członkami danej wspólnoty w sąsiedztwie, w pracy, w szkole, rodzinie, a w aspekcie kulturowym i religijnym dotyczy tego, w jakim stopniu przyjęte praktyki kulturowe i religijne migrantów są dopuszczone i akceptowane w społeczeństwie przyjmującym²⁹. W wymiarze ekonomicznym integracja migrantów skupia się na dostępie do kapitału i dóbr na rynku pracy, oceniana jest pod względem zarobków migrantów i pozycji społeczno-ekonomicznej w stosunku do miejscowej ludności oraz dostępu do edukacji, praw socjalnych świadczeń i ochrony zdrowia. Rola imigrantów jest tutaj w znacznym stopniu ograniczona do roli ekonomicz-

²⁶ R. da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, June 2006, dostępne na: www.unhcr.org.

²⁷ IOM, *Migrant Integration*.

²⁸ Za Z. Hellgre, *Immigrant Integration as a Two-Way Process: Translating Theory into Practice*, „GRITIM-UPF Working Paper Series”, No. 23, Spring 2015, dostępne na: www.upf.edu, s. 4; zob. R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, *The Concept of Integration as an Analytical and as a Policy Concept*, [w:] *Integration of Migrants into What? Integration Processes and Policies in Europe*, eds. *idem*, Amsterdam 2014.

²⁹ Zob. R. Penninx, *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges*, „Migracijske i Etničke Teme” 2007, Vol. 23, No. 1–2, s. 7.

nej, w której są postrzegani jako pracownicy oraz konsumenci³⁰. Należy podkreślić, iż poszczególne wymiary, do których odnosi się integracja, nie są w pełni rozdzielne, a w badaniach dominuje multidyscyplinarne i zintegrowane podejście³¹ oparte na założeniu, iż np. postawy kulturowe migrantów znacząco wpływają na ich funkcjonowanie na rynku pracy³².

Największy od czasów II wojny światowej napływ migrantów i uchodźców do Europy zainicjował dyskusję na temat z jednej strony kosztów, jakie gospodarki europejskie będą musiały ponieść, z drugiej strony potencjalnych profitów związanych w szczególności z napływem coraz bardziej brakujących w Europie „rąk do pracy”. Wielu ekspertów zgadza się, że w perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców doprowadzi do obciążenia budżetów poszczególnych państw europejskich, wynikających z konieczności zapewnienia dla nich żywności, schronienia i pierwszej pomocy oraz tych związanych z procesami integracji społecznej i gospodarczej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że w pierwszym okresie w 2016 i 2017 r. koszty związane z przyjęciem uchodźców w Europie mogą pochłonąć 0,1% PKB³³, dane te potwierdza badanie Economic Outlook³⁴. W dłuższej perspektywie, jak twierdzi Komisja, przyjęcie uchodźców może się okazać korzystne dla gospodarki europejskiej. Zintegrowanie uchodźców z rynkiem pracy wpłynie pozytywnie na gospodarkę europejską, szczególnie w sektorach gospodarki, gdzie liczba pracowników maleje na skutek m.in. problemów demograficznych Europy czy stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, w tym systemów emerytalnych³⁵. Jak wskazuje Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development), ponad jedna czwarta pracowników zatrudnionych w deficytowych branżach w Europie, do których zalicza się m.in. rzemiosło i prace montażowe, stanowią imigranci³⁶.

³⁰ S. Gregurović, *Integration of Migrants in the European Union with Reference to Croatia. Position Paper of the Institute for Migration and Ethnic Studies*, 2.03.2016, dostępne na: www.imin.hr, s. 2–5.

³¹ Z. Hübschmann, *Migrant Integration Programs: The Case of Germany*, „The Global Migration Research Paper” 2015, No. 11, dostępne na: www.repository.graduateinstitute.ch, s. 5.

³² *How Will the Refugee Surge Affect the European Economy?*, „Migration Policy Debates” November 2018, No. 8, dostępne na: www.oecd.org.

³³ Sh. Aiyar et al., *The Refugee Surge in Europe...*, op. cit, s. 12.

³⁴ *Influx of Refugees: An Opportunity for Germany*, Deutsche Bank, 13.11.2015, dostępne na: www.dbresearch.com.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ C. Karakas, *Economic Challenges and Prospects of the Refugee Influx*, December 2015, dostępne na: www.europarl.europa.eu, s. 5.

Według Komisji populacja Unii wzrośnie z 507 mln w 2013 r. do 523 mln w 2060, jednak zmieni się jej struktura. Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym zmniejszy się z 211 mln do 202 mln w 2060 r. Statystyki Eurostatu wskazują, iż odsetek ludności w wieku 65 lat i starszych wzrośnie z 18,5% w 2014 r. do 28,4% w 2060 r.³⁷. ONZ szacuje, że do 2050 r. całkowite zapotrzebowanie na migrantów zarobkowych wyniesie 215 mln na poziomie globalnym, a w samej Europie w 2020 r. będzie brakowało 66 mln pracowników³⁸. Natomiast z dostępnych informacji Eurostatu z 2014 r. na temat cech demograficznych uchodźców wynika, iż prawie jedna trzecia jest poniżej 18 roku życia a większość jest w wieku produkcyjnym³⁹. Statystyki wskazują, iż 21% Syryjczyków, którzy złożyli wnioski o azyl w latach 2013–2014 w Niemczech posiada wykształcenie wyższe⁴⁰, a według Banku Światowego wskaźnik alfabetyzacji wśród młodych osób wynosi 96% dla Syryjczyków, 82% dla Irakijczyków i 47% dla Afgańczyków⁴¹.

Badania aktywności gospodarczej migrantów przeprowadzone przez OECD za okres 1986–2006 wskazują na pozytywny, ale niewielki, wpływ przepływów migracyjnych na wzrost PKB w poszczególnych 22 państwach OECD. Przy wzroście 50% przepływów migracyjnych migranci wygenerowali 0,1% PKB – najwyższy wskaźnik, czyli 2%, zanotowano w Szwajcarii i Luksemburgu⁴². To czy uchodźcy będą w stanie wstanie zintegrować się z rynkiem pracy państw przyjmujących, zależy od wielu czynników: państwa docelowego, jego poziomu bezrobocia, warunków dostępu do rynku pracy, struktury gospodarczej, czasu pobytu, zapotrzebowania na prace w poszczególnych sektorach, a także integracji społecznej. Szacuje się, iż w 2020 r. poziom PKB państw europejskich, takich jak Austria, Niemcy⁴³ i Szwecja, może wzrosnąć od 0,5 do 1%, przy pozytywnym scenariuszu integracji ekonomicznej i społecznej⁴⁴.

Imigranci, jak wskazują dotychczasowe badania, integrują się powoli

³⁷ *Ibidem*, s. 4.

³⁸ *Territorial and Urban Aspects of Migration and Refugee Inflow*, ESPON, 2015, dostępne na: www.espon.eu, s. 5–6.

³⁹ *How Will the Refugee Surge...*, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁰ Sh. Aiyar *et al.*, *The Refugee Surge in Europe...*, *op. cit.*, s. 17.

⁴¹ C. Karakas, *Economic Challenges...*, *op. cit.*, s. 5; zob. E. Boubtane, J.C. Dumont, C. Rault, *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries, 1986-2006*, „Cesifo Working Paper” June 2015, No. 5392, dostępne na: ideas.repec.org.

⁴² *Ibidem*, s. 4.

⁴³ Zob. M. Balcerek-Kosiarz, *Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, seria specjalna „Uchodźcy w Europie” 2016, nr 232.

⁴⁴ Sh. Aiyar *et al.*, *The Refugee Surge in Europe...*, *op. cit.*, s. 14.

z rynkiem pracy, zyskują zatrudnienie w miarę nabycia pożądaných umiejętności i doświadczenia zawodowego, z których kluczową rolę odgrywają kompetencje językowe, jednak nigdy nie osiągną pozycji na rynku pracy równej z obywatelami danego państwa, w szczególności pod względem zarobków. W 2012 r. wskaźnik bezrobocia dla cudzoziemców spoza Unii był o 21,3% wyższy niż dla obywateli państw członkowskich⁴⁵. Badania przeprowadzone w Niemczech na przestrzeni ostatnich 40 lat wskazują, że imigranci w tym państwie początkowo zarabiają średnio 20% mniej niż obywatele wykonujący tę samą pracę⁴⁶. Warto przy tym zaznaczyć, iż w Niemczech imigranci znajdują pracę średnio po upływie 3 miesięcy od przyjazdu, podczas gdy we Francji i Wielkiej Brytanii średni czas na znalezienie pracy wynosi rok. Stosunek poziomu bezrobocia wśród imigrantów i obywateli także różni się w poszczególnych państwach Europy. Na przykład w Wielkiej Brytanii bezrobotnych imigrantów jest nieznacznie więcej niż obywateli, podczas gdy w Hiszpanii, Grecji, Belgii i Szwecji różnica ta wynosi ponad 10%⁴⁷. Dotychczasowe badania wskazują również, iż wskaźniki zatrudnienia imigrantów są wyższe w krajach o niskich płacach minimalnych i mniejszej ochronie zatrudnienia, a także w tych, gdzie pracodawcom przysługują ulgi podatkowe w przypadku zatrudnienia cudzoziemców, co potwierdzają doświadczenia duńskie i niemieckie⁴⁸. Ponadto prawie 40% obywateli państw trzecich pracuje poniżej swoich kwalifikacji, co wynika z jednej strony z zapotrzebowania państwa docelowego na konkretne zawody, a z drugiej strony z problemu uznawania i potwierdzania kwalifikacji. Pozytywne doświadczenia płyną w tym obszarze z Hiszpanii oraz Szwecji. Przykładowo Wydział Edukacji Miasta Malmö już w 2000 r. uruchomił Centrum walidacji kwalifikacji zawodowych, które zapewnia wsparcie dla cudzoziemców, którzy nie są w stanie udokumentować swoich kwalifikacji⁴⁹.

Jednym z najważniejszych aspektów integracji imigrantów na rynku pracy jest znajomość języka, która pozytywnie wpływa na możliwości zatrudnienia i zarobki. Wielka Brytania, Austria, Dania, Francja, Niemcy, Luksemburg i Szwecja wymagają od imigrantów udziału w kursach integracyjnych językowych i świadomościowych⁵⁰. Badania przeprowadzone w Szwecji i Norwegii wykazały, iż posługiwanie się rodzimym językiem

⁴⁵ Z. Hübschmann, *Migrant Integration...*, op. cit., s. 7–8.

⁴⁶ Sh. Aiyar et al., *The Refugee Surge in Europe...*, op. cit., s. 16.

⁴⁷ C. Karakas, *Economic Challenges...*, op. cit., s. 4.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁹ J. Lethbridge, *Migration and Local Authorities – Impact on Jobs and Working Conditions*, February 2016, dostępne na: www.epsu.org, s. 11–13.

⁵⁰ Z. Hübschmann, *Migrant Integration...*, op. cit., s. 11.

było kluczem do znalezienia zatrudnienia. Spośród wszystkich krajów Unii Niemcy mają najbardziej rozwiniętą ofertę kursów integracyjnych⁵¹. Niemieckie doświadczenia wskazują na kilkunastoprocentowy wzrost zatrudnienia wśród mężczyzn i kobiet (ale w niepełnym wymiarze pracy), którzy ukończyli przedmiotowe kursy. Dodatkowym atutem z uczestnictwa w kursach językowych jest ich pozytywny wpływ na możliwość nawiązywania kontaktów społecznych i poznawanie zwyczajów kulturowych, które w dłuższej perspektywie mają wpływ na sytuację imigrantów na rynku pracy⁵².

Bez względu na formalne aspekty dostępu do zatrudnienia i przedmiotowe regulacje w tej kwestii w państwach europejskich w każdym przypadku istnieje silny związek pomiędzy integracją w wymiarze społecznym i kulturowym a integracją gospodarczą. Intensywność, z jaką migranci nabywają konkretny kapitał ludzki, określa prędkość ich integracji gospodarczej⁵³.

Europejska polityka integracyjna

Pomimo iż polityka integracyjna należy do kompetencji państw członkowskich, instytucje unijne zaangażowane są w proces poszukiwania wspólnych rozwiązań w tym zakresie. Za początek unijnej polityki integracyjnej uważa się Traktat z Amsterdamu z 1997 r., na mocy którego polityka migracyjna została włączona do pierwszego filaru i pośrednio odnosiła się do kwestii integracji imigrantów w społeczeństwie przyjmującym w zakresie warunków łączenia rodzin oraz przebywania na terytorium państw członkowskich, a także podkreślona została konieczność przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji⁵⁴. Warto jednak zaznaczyć, iż od końca lat 70. w wielu poprzednich dokumentach wydanych przez instytucje unijne można dostrzec odniesienia do sytuacji imigrantów w Europie. Przykładowo w 1979 r. Komisja zwróciła uwagę na potrzebę równego traktowania imigrantów w zakresie praw pracowniczych oraz dostępu do edukacji i służby zdrowia⁵⁵. We wnioskach ze szczytu Rady Europejskiej w Tampere

⁵¹ *Ibidem*, s. 12 i 35.

⁵² *Ibidem*, s. 21–22.

⁵³ Zob. Y. Algan *et al.*, *Cultural Integration of Immigrants in Europe*, Oxford University Press, 2012.

⁵⁴ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 131.

⁵⁵ G. Gilardoni, M. D'Odorico, D. Carrillo, *Evidence on Migrants' Integration in Euro-*

z października 1999 r. państwa członkowskie wezwały do wspólnych uregulowań dotyczących praw i obowiązków osób przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich. Podkreślono przy tym, że celem polityki integracyjnej powinno być przyznanie im takich samych praw i obowiązków jak obywatelom w poszczególnych państwach członkowskich. W połowie 2003 r. kwestia integracji pojawiła się po raz kolejny w porządku obrad instytucji unijnych, a na konferencji w Salonikach w 2003 r. został wydany komunikat w sprawie imigracji i integracji, który stał się podstawą do dalszego rozwoju polityki integracyjnej Unii. Precyzuje on m.in. rodzaje działań integracyjnych, które powinny być podejmowane przez państwa członkowskie, oraz zapowiada przyjęcie wspólnych europejskich ram w tym zakresie⁵⁶, które zostały przyjęte w 2004 r. decyzją Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW). W dokumencie podkreślono, iż integracja jest dynamicznym dwustronnym procesem polegającym na wzajemnej akomodacji zarówno imigrantów, jak i mieszkańców państw członkowskich, a także wymaga respektowania podstawowych wartości Unii, wskazując na zatrudnienie jako kluczowy element procesu integracji, odnosząc się do umożliwienia imigrantom zdobycia podstawowej wiedzy o państwie przyjmującym, w tym do nauki języka, dostępu do edukacji, do instytucji, jak też do prywatnych i publicznych dóbr i usług na zasadach równości i w sposób niedyskryminujący, promowania dialogu międzykulturowego, wolności praktyk religijnych, udziału imigrantów w procesach demokratycznych, w formułowaniu polityki integracyjnej i jej środków, a także wypracowania jasnych celów, wskaźników i mechanizmów ewaluacyjnych pozwalających ocenić progres w integracji i uczynić wymianę informacji bardziej efektywną⁵⁷. Następnie podczas szczytu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r. w Hadze przyjęto program haski, w którym założono konieczność wspólnej koordynacji polityki integracyjnej stanowiącej obszar szczególnego zainteresowania Unii o znaczeniu strategicznym dla organizacji.

W 2005 r. Komisja przyjęła wspólną europejską agendę w zakresie integracji na lata 2005–2010, dostarczając ram dla implementacji WSiSW oraz zapowiedziała stworzenie serii mechanizmów i instrumentów promujących politykę integracyjną oraz wspierających wymianę informacji i dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi. W grudniu 2009 r.

pe, February 2015, dostępne na: www.epc.eu, s. 29.

⁵⁶ *Thesaloniki European Council 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions*, Council of the European Union, 1.10.2003, dostępne na: www.consilium.europa.eu.

⁵⁷ *The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy*, Justice and Home Affairs Council, November 2004, dostępne na: www.eesc.europa.eu.

podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej w Sztokholmie zapowiedziano ścisłą koordynację polityki integracyjnej państw członkowskich z innymi powiązanymi obszarami współpracy, w szczególności zatrudnienia, edukacji i kwestii społecznych, oraz zwrócono uwagę na rolę Komisji we wspieraniu tego procesu. Wytyczne Europejskiej Strategii Rozwoju 2020 bezpośrednio odnoszą się do polityki integracyjnej, nakładając na państwa członkowskie cele w zakresie zapewnienia imigrantom równego dostępu do rynku pracy, edukacji, pomocy społecznej i ochrony zdrowia⁵⁸.

Przyjęty w 2007 r. Traktat z Lizbony po raz pierwszy dostarczył formalnych podstaw dla kształtowania polityki integracyjnej na poziomie wspólnotowym. Art. 79 odnosi się do Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego jako instytucji mających zapewnić wsparcie dla państw członkowskich w procesie integracji imigrantów przebywających legalnie na ich terytorium, wykluczając przy tym harmonizację regulacji prawnych w tym zakresie. Zapisy Karty praw podstawowych, która wraz z Traktatem lizbońskim stała się obowiązującym dokumentem, bezpośrednio odnoszą się do konieczności równego traktowania imigrantów.

W lipcu 2011 r. Komisja zaproponowała przyjęcie *Europejskiej Agendy na rzecz Integracji Imigrantów*, kładąc zdecydowany nacisk na działania na poziomie lokalnym oraz podkreślając rolę państw pochodzenia imigrantów w procesie integracji. Komisja zwróciła uwagę na niebezpieczeństwo wykluczenia społecznego imigrantów z uwagi na niski poziom zatrudnienia i wciąż nierówny dostęp do edukacji oraz potrzebę równego ich traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej⁵⁹. W nowej agendzie dotyczącej migracji z 2015 r., chociaż kwestie związane z zarządzaniem migracją zostały w znacznym stopniu zredukowane do przyjęcia i dystrybucji uchodźców między państwami, również podkreślone zostało znaczenie integracji, szczególnie w wymiarze ekonomicznym.

Powyższe wytyczne unijne dostarczające podstaw do kreowania wspólnej polityki integracyjnej wspierane są przez kilka inicjatyw. Należą do nich spotkania na poziomie ministrów od 2004 r., dedykowane kwestiom integracji, sieć narodowych punktów kontaktowych ds. integracji funkcjonujących od 2002 r. w każdym państwie członkowskim. W 2007 r. został powołany Europejski Fundusz na rzecz Integracji w celu wsparcia wysiłków państw członkowskich w prowadzeniu polityki integracyjnej według standardów WSiSW. W latach 2007–2013 środki funduszu wyniosły 85 mln euro, dostępne były dla poszczególnych państw członkowskich

⁵⁸ *The Mandate to Promote Integration at EU Level* (brak dostępu online)

⁵⁹ *Ibidem*.

oraz na poziomie europejskim, gdzie Komisja przyjmowała roczne programy działań wspólnotowych. Kolejną strukturą jest Europejskie Forum Migracji skupiające ponad 100 organizacji społeczeństwa obywatelskiego z państw członkowskich, spotkania odbywają się dwa razy do roku przy udziale Komisji oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego. Funkcjonuje również strona internetowa European Web Site on Integration. W 2004 r. została wydana pierwsza edycja podręcznika dotyczącego integracji, a kolejne w latach 2007 i 2010. Dzięki tym przedsięwzięciom możliwa jest wymiana informacji i korzystanie ze sprawdzonych praktyk państw członkowskich w różnych obszarach polityki integracyjnej. Na lata 2014–2020 UE stworzyła nowy fundusz w zakresie azylu, imigracji oraz integracji. Jednym z priorytetów jest promocja efektywnej integracji imigrantów w państwach Unii⁶⁰.

Państwa europejskie mają bardzo różną historię i doświadczenia w zakresie programów integracyjnych oraz sposobu wdrożenia konkretnych działań zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Przyjęcie określonej strategii i wewnętrznych regulacji zostało uzależnione w dużej mierze od wewnętrznej sytuacji politycznej i doświadczeń danego państwa. Pochodzenie migrantów i postawy ludności rodzimej wobec danej grupy również odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityki integracyjnej, co ma obecnie szczególnie znaczenie z uwagi na fakt, iż większość osób próbujących dostać się do Europy pochodzi z państw o odrębnych systemach kulturowych oraz religijnych. Muzułmanie stanowią największą grupę imigrantów w Europie. Jak zauważa Anna Triandafyllidou, chociaż pochodzą z różnych państw, mieszkają w różnych częściach Europy, mówią różnymi językami, wyznają różne wersje islamu, są mniej lub bardziej umiarkowani w swoich przekonaniach, są często przedstawiani jako pojedyncza wspólnota w populacji, którą charakteryzują wspólne cechy. Postrzegani są przez pryzmat przynależności religijnej, a nie ich etniczno-kulturowego pochodzenia i pozycji społeczno-ekonomicznej. Państwa o największej populacji społeczności muzułmańskich w Europie to Niemcy (3,8–4,3 mln), Francja (5 mln), Wielka Brytania (1,6 mln), Holandia (1,1 mln), Włochy (1 mln), Bułgaria (1 mln), Hiszpania (0,7 mln), Grecja (0,5 mln) i Szwecja (0,35 mln). Na wybór państwa docelowego przez muzułmańskich imigrantów miały wpływ bliskość geograficzna, związki z byłymi koloniami, a także polityka umożliwiająca uzyskanie dostępu do rynku pracy oraz statusu uchodźcy. Niemieccy muzułmanie pochodzą głównie z Turcji. Otwarta polityka zatrudnienia w Niemczech w latach

⁶⁰ *EU Actions to Make Integration Work*, European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.

60. XX w. umożliwiła im uzyskanie dostępu do rynku pracy. Francuscy muzułmanie pochodzą w większości z Maroka, Algierii i Tunezji, czyli państw, które do połowy XX w. były koloniami francuskimi. Brytyjscy muzułmanie pochodzą z południowo-wschodniej Azji, na co wpływ mają również doświadczenia historyczne. W Holandii dominują muzułmanie pochodzenia tureckiego i marokańskiego, we Włoszech i Hiszpanii pochodzący z Afryki Północnej, w Grecji z południowo-wschodniej Azji, a w Szwecji azylanci z Somalii, Iranu, Iraku i Bośni⁶¹.

Kształtowanie wytycznych w zakresie polityki integracyjnej najszybciej, bo już w latach 80. XX w., rozpoczęło się w państwach Europy Zachodniej, które z uwagi na wysoki odsetek cudzoziemców zaczęły wprowadzać zasady ich funkcjonowania w porządku prawnym, ekonomicznym i społecznym, uznając tym samym, iż większość z nich nie powróci do kraju rodzimego. Polityka integracyjna cudzoziemców nie była i nadal nie jest priorytetem dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie emigracja przewyższa imigrację, szczególnie w obrębie wspólnego europejskiego rynku⁶². Bardzo trudno jest porównać strategie integracyjne, chociaż większość państw, szczególnie położnych na zachodzie Europy, wprowadziła zasady regulujące dostęp cudzoziemców do obywatelstwa, praw gospodarczych, socjalnych, do edukacji i do służby zdrowia⁶³. Można zauważyć także przejście od polityki asymilacji do bardziej pluralistycznej, zakładającej respektowanie prawa cudzoziemców do zachowania odrębności kulturowej, praktyk i zwyczajów w granicach obowiązujących w danym państwie norm prawnych⁶⁴.

Na poziomie koncepcyjnym można wskazać dwa główne modele polityki integracyjnej wdrażane przez państwa członkowskie. Model włączający, zwany również francuskim i republikańskim, oraz model anglosaski – multikulturalizmu⁶⁵. Model francuski zakłada pełną asymilację i integrację obywateli państw trzecich. W modelu anglosaskim natomiast traktuje się imigrantów jako odrębną społeczność, z którą należy ułożyć określone relacje⁶⁶. W Niemczech, Austrii i państwach skandynawskich główną ce-

⁶¹ A. Triandafyllidou, *European Muslims: Caught between Local Integration Challenges and Global Terrorism Discourses*, „IAI Working Papers”, May 2015, No. 15, dostępne na: www.osce.org, s. 4–9.

⁶² M. Borkert et al., *Local Integration Policies for Migrants in Europe* European Forum for Migration Studies, Luxembourg 2007, s. 1–3.

⁶³ *Ibidem*, s. 3–37.

⁶⁴ R. Penninx, *Integration Processes of Migrants...*, op. cit., s. 19.

⁶⁵ B. Pasamonik, *Rola płci w integracji europejskich muzułmanów*, Kraków 2013, s. 36–38.

⁶⁶ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem...*, op. cit., s. 130.

chą polityki integracyjnej jest natomiast próba włączenie imigrantów do ogólnego państwa opiekuńczego oraz systemu polityki społecznej⁶⁷. Różnice w podejściu do polityki integracyjnej państw europejskich widoczne są również na poziomie zarządzania i wdrażania konkretnych działań. Jak podkreśla Patrycja Matusz-Protasiewicz, „w Niemczech, Hiszpanii czy we Włoszech w państwowych strategiach wyraźnie dostrzegana jest aktywność władz regionalnych i lokalnych, wynikająca z dużej autonomii regionów w tamtejszych systemach politycznych, podczas gdy francuską koncepcji asymilacji cechuje centralizacja”⁶⁸.

Warto podkreślić, iż poszczególnych strategii nie można przyjąć za stałe i niezienne. Przykładem jest Holandia, której podejście do polityki integracyjnej ewoluowało na przestrzeni ostatnich lat od pełnej otwartości i pluralizmu w kierunku integracji bardziej przymusowej, gdzie zwraca się uwagę na obowiązki imigrantów⁶⁹. Zmiana ta nastąpiła m.in. po 11 września 2001 r. oraz zabójstwie Theo van Gogha, reżysera filmu *Submission*, podejmującego temat dyskryminacji kobiet w społeczeństwie muzułmańskim⁷⁰.

W celu zbadania sytuacji imigrantów, jak wskazują dotychczasowe badania, nie można opierać się jedynie na modelach integracji i oficjalnych strategiach poszczególnych państw, gdyż podejście to nie jest kompletne. Konkretnie działania integracyjne na szczeblu regionalnym i lokalnym w ramach danego państwa nie zawsze są zbieżne z ogólną strategią. W niektórych przypadkach mówi się nawet o „rozbieżnych krajowych i lokalnych politykach integracyjnych”. Na nadprodukcję krajowych modeli integracji wskazują m.in. Christophe Bertossi, Jan Willem Duyvendak i Peter Scholten, podkreślając, iż badania nad procesami integracji na centralnych modelach mogą być niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż nie odzwierciedlają one praktycznej decentralizacji odpowiedzialności i władzy pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji państwowej, regionalnej

⁶⁷ M. Borkert et al., *Local Integration Policies...*, op. cit., s. 65.

⁶⁸ P. Matusz-Protasiewicz, *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Central and Eastern European Migration Review” December 2013, Vol. 2, No. 2, s. 80; zob. E. Bleich, *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*, New York 2003, s. 1–7.

⁶⁹ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem...*, op. cit., s. 156; zob. V. Gul-Rechlewicz, *Polityka migracyjna Holandii i Szwecji – analiza porównawcza*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy” 2015, nr 7, s. 98–115.

⁷⁰ Ch. Bertossi, J.W. Duyvendak, P. Scholten, *The Coproduction of National Models of Integration: A View from France and the Netherlands*, [w:] P. Scholten et al., *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogue*, 2015, dostępne na: www.springer.com, s. 59–76.

i lokalnej w ramach danego państwa oraz specyficznych potrzeb poszczególnych regionów i miast⁷¹. Ponadto, jak zwraca uwagę Barbara Pasamonik, skrajna realizacja modeli integracji może prowadzić do dyskryminacji, np. w modelu republikańskim przez niebezpieczeństwo przymusowej asymilacji, gdzie kulturę, język, obyczaje oraz praktyki społeczne imigrantów postrzega się nie tylko jako inne, ale również jako gorsze od europejskich, z kolei w modelu multikulturowym podkreślenie różnic i odrębności może doprowadzić do zamykania się społeczeństw i braku komunikacji⁷².

Rola poziomu lokalnego w procesie integracji cudzoziemców

Jak podkreśla Oliver Schmidtke, na problem integracji należy spojrzeć z szerszej perspektywy zarządzania, gdzie regiony i miasta stały się ważną areną nie tylko wdrażania, ale i projektowania polityki zgodnie z modelem wielopoziomowego zarządzania⁷³. To w miejscu docelowego zamieszkania odbywa się codzienna integracja w dziedzinie zatrudnienia, mieszkalnictwa, edukacji, zdrowia⁷⁴, a władze lokalne i regionalne ze względu na swoje kompetencje w zakresie polityki edukacyjnej i społecznej odgrywają ważną rolę w tym procesie. Krajowe modele integracji są często produktem „wyłącznie wewnętrznych krajowych dynamik politycznych”, a władze lokalne uczestniczą w formułowaniu wytycznych w tym obszarze w procesie wdrażania konkretnej polityki⁷⁵. Strategie centralne dostarczają norm w ramach, których lokalne polityki i inicjatywy mogą być realizowane oraz rozwijane. W państwach, w których krajowe modele nie są dobrze sformułowane, władze lokalne podjęły inicjatywy mające na celu ich rozwijanie i doprecyzowanie, z tym iż niekoniecznie odzwierciedlają one w pełni założenia centralne. W przypadku braku regulacji na poziomie krajowym władze lokalne mogą spełniać rolę inicjatorów programów integracji na poziomie zarówno koncepcyjnym, jak i wdrażania. Konkretnie działania władz lokalnych uzależnione są więc nie tylko od kontekstu krajowego, ale biorą pod uwagę sytuację danej społeczności, w tym liczbę cudzoziemców i ich status społeczno-ekonomiczny⁷⁶. Warto podkreślić, iż polityki te nie

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² B. Pasamonik, *Rola płci...*, *op. cit.*, s. 36–38.

⁷³ O. Schmidtke, *Beyond National Models? Governing Migration and Integration at the Regional and Local Levels in Canada and Germany*, „Comparative Migration Studies” 2014, Vol. 2, No. 1, s. 79–84.

⁷⁴ M. Kindler, V. Ratcheva, M. Piechowska, *Social Networks, Social Capital and Migrant Integration at Local Level*, „IRIS Working Paper Series” 2015, No. 6, s. 5–7.

⁷⁵ J. Lethbridge, *Migration and Local Authorities...*, *op. cit.*, s. 3–18.

⁷⁶ M. Borkert *et al.*, *Local Integration Policies...*, *op. cit.*, s. 65–67.

można uznać za w pełni niezależne, gdyż w każdym przypadku odzwierciedlają pozycję władz lokalnych w systemie konstytucyjnym danego państwa. W ostatnich latach było to widoczne w sferze finansowej, kiedy to m.in. w Holandii, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii na skutek problemów gospodarczych doszło do radykalny cięć środków przeznaczonych na programy integracyjne, co najbardziej odczuły władze lokalne⁷⁷.

Biorąc pod uwagę doświadczenia państw europejskich można wskazać kilka przykładów, jak władze lokalne i regionalne wpisują się lub nie w realizację polityki krajowej. Strategia integracji Wielkiej Brytanii z 2012 r. przypisuje dużą odpowiedzialność za integrację poszczególnym władzom lokalnym, prowadzą one własne działania w ramach zasad określonych na poziomie centralnym⁷⁸. Szczególnie aktywne jest miasto Sheffield, które przy wsparciu ponad 70 lokalnych organizacji i grup społecznych stało się w 2005 r. pierwszym miastem *City of Sanctuary*⁷⁹, oraz Birmingham, gdzie utworzono specjalną radę ds. społecznych, która monitoruje sytuację cudzoziemców i wspiera politykę równości szans, szczególnie w kontekście dostępu do rynku pracy. W Hiszpanii polityka integracyjna zakłada współpracę z władzami regionalnymi w jej programowaniu i realizacji. W tym celu utworzono specjalny narodowy fundusz, z którego środki zostały spożytkowane na opracowania regionalnych strategii integracyjnych⁸⁰. Dobre praktyki i przykłady płyną z Madrytu, Bilbao oraz Barcelony, gdzie w 2010 r. po 10 latach prac rada miejska przyjęła Plan Międzykulturowy. Lokalna strategia Bilbao nastawiona jest na efektywne zarządzanie różnorodnością, a władze inicjują wiele działań integrujących cudzoziemców ze społecznością lokalną⁸¹. Podobnie w państwach skandynawskich, głównie w Norwegii i Szwecji, polityka krajowa pobudziła władze lokalne do opracowania własnych programów integracyjnych. W obliczu zwiększonej presji migracyjnej Szwecja podjęła w 2015 r. pracę nad doprecyzowaniem podziału odpowiedzialności za politykę migracyjną pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym oraz pracę dotyczącą finansowego wsparcia władz lokalnych⁸².

⁷⁷ J. Lethbridge, *Migration and Local Authorities...*, op. cit., s. 14–15; zob. E. Collett, *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*, Washington 2011, s. 2–23.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁷⁹ *Good Ideas from Successful Cities. Municipal Leadership on Immigrant Integration*, Maytree Foundation, 2012, dostępne na: www.citiesofmigration.ca, s. 22–23; zob. City of Sanctuary, www.cityofsanctuary.org.

⁸⁰ J. Lethbridge, *Migration and Local authorities...*, op. cit., s. 7.

⁸¹ *Good Ideas from Successful Cities...*, op. cit., s. 13, 20, 52, 60.

⁸² *Territorial and Urban Aspects...*, op. cit., s. 10.

Doświadczenia niektórych państw pokazują również, iż problemy i wyzwania poszczególnych miast związane z migracją mogą stać się motorem wprowadzenia i realizacji polityki na szczeblu krajowym. Przykładem są Niemcy, gdzie miasto Frankfurt już w latach 80. jako pierwsze rozpoczęło tworzenie polityki integracyjnej, otwierając w 1989 r. Biuro ds. Wielokulturowych⁸³. W Szwajcarii natomiast miasta takie jak Zurych, Berno i Bazylea w sytuacji braku regulacji na poziomie centralnym podejmują własne inicjatywy i działania w zakresie integracji cudzoziemców⁸⁴. Istnieją również przykłady miast, których praktyka rozmija się z ogólnie przyjętą strategią działania danego państwa. Należą do nich francuskie miasta, m.in. Paryż i Marsylia, które realizują pluralistyczną politykę integracyjną⁸⁵. W Marsylii około jedna trzecia ludności jest pochodzenia północno-afrykańskiego, a Marsylia może stać się pierwszym europejskim miastem z muzułmańską większością. Równocześnie miasto przedstawiane jest jako przykład w zakresie prowadzenia dialogu międzykulturowego, a jego doświadczenia we wdrażaniu programów integracyjnych stały się inspiracją dla innych państw europejskich⁸⁶.

W ostatnich latach w odpowiedzi na zwiększony napływ uchodźców i imigrantów również dostrzec można samodzielne inicjatywy władz lokalnych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii we wrześniu 2015 r. 32 rady miejskie zobowiązały się do przyjęcia co najmniej 2 tys. uchodźców. We Francji miasta dobrowolnie stworzyły ruch solidarności z uchodźcami. W Portugalii Krajowe Stowarzyszenie Gmin zainicjowało przygotowanie krajowego planu działania integracji. W Holandii miasto Amsterdam zobowiązało się do wsparcia komunalnych obozów dla uchodźców w Jordanii⁸⁷. Aktywne są również sieci miast partnerskich, których przedmiotem debaty są kwestie integracji, wśród nich można wymienić takie sieci miast jak Eurocities, Cities for Local Integration Policy, European Urban Knowledge Network, Rada Gmin i Regionów Europy, Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, United Cities and Local Governments, które w swoich oświadczeniach i deklaracjach podkreślają rolę i odpowiedzialność władz lokalnych w programowaniu i realizacji polityki migracyjnej⁸⁸.

⁸³ *Good Ideas from Successful Cities...*, op. cit., s. 12.

⁸⁴ J. Lethbridge, *Migration and Local Authorities ...*, op. cit., s. 7.

⁸⁵ M. Borkert et al., *Local Integration Policies...*, op. cit., s. 49–52.

⁸⁶ *Good Ideas from Successful Cities...*, op. cit., s. 28–30.

⁸⁷ *Territorial and Urban Aspects...*, op. cit., s. 13.

⁸⁸ *Refugee Crisis. For a Common European Asylum Policy at All Levels of Government*, CEMR, 7.12.2015, dostępne na: www.ccre.org.

Podsumowanie

Wyzwania, przed którymi stoją państwa europejskie w związku z zwiększoną presją migracyjną, są wieloaspektowe. Dotyczą kwestii prawnych, finansowych oraz dialogu międzykulturowego, zwłaszcza iż w większości migranci oraz uchodźcy pochodzą z państw o odrębnych tradycjach kulturowych, integrują się z rynkiem pracy i społeczeństwem znacznie wolniej niż imigranci z innych państw. W obszarze europejskiej polityki integracyjnej państw członkowskich, szczególnie we Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, identyfikuje się kilka czynników, które blokują dialog i integrację ze społeczeństwem muzułmańskim, m.in. roszczenia muzułmanów do uznania miejsca religii w sferze publicznej, zamachy terrorystyczne, fundamentalizm islamski, wykluczenie społeczno-ekonomiczne muzułmanów⁸⁹. Kolejnym problemem są zarzuty, iż europejskie programy integracji są dyskryminujące oraz posługują się środkami nieliberalnymi. Jako przykład podaje się tutaj uczestnictwo w kursach językowych, które w niektórych państwach są przymusowe. Niektórzy mówią w tym kontekście o polityce zinstytucjonalizowanego rasizmu, ponieważ przymus nie jest skierowany do wszystkich migrantów, ale tylko do tych, którzy mają „szczególną potrzebę integracji”, a instytucje państwowe decydują, którzy imigranci powinni w nich uczestniczyć⁹⁰. W rezultacie zmusza się imigrantów do przyjęcia norm i sposobu życia promowanego przez rodzimą większość, co podważa założenie, iż integracja w Europie opiera się na akceptacji różnorodności i pluralistycznej polityce.

Wydaje się, że w najbliższych latach zadaniem priorytetowym dla państw członkowskich i instytucji unijnych jest szukanie właściwych rozwiązań problemu zagospodarowania wspólnej przestrzeni kulturowej, społecznej i gospodarczej w Europie z imigrantami. Konieczne jest ustalenie jasnych celów integracyjnych i strategii ich realizacji w całej Europie. Powinny one angażować przedstawicieli wszystkich władz – lokalnych, regionalnych, państwowych oraz instytucje Unii, co jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, nie jest łatwym zadaniem z uwagi na różne partykularne interesy państw członkowskich. W ostatnich 15 latach Unia przyjęła ramy współpracy i wytyczne dla wspólnotowej polityki integracyjnej.

Dla integracji, rozumianej jako wieloaspektowy proces, ważne jest z jednej strony określenie i zabezpieczenie praw i obowiązków obywateli innych państw przebywających w Unii, a z drugiej prowadzenie debaty na

⁸⁹ R. Włoch, *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2011, s. 262–310.

⁹⁰ Z. Hübschmann, *Migrant Integration...*, op. cit., s. 12.

temat różnic kulturowych i religijnych. Podchodząc do tematu holistycznie, powinno się zagwarantować imigrantom: równy dostęp do rynku pracy i uznanie kwalifikacji zawodowych, dostęp do edukacji i nauki języka, możliwość korzystania ze służby zdrowia i usług społecznych, a także istnieje potrzeba kształtowania pozytywnego środowiska społeczno-kulturowego oraz zrównania prawa i obowiązków obywateli oraz imigrantów w poszczególnych państwach europejskich.

WSiSW odegrała kluczową rolę w definiowaniu i ukierunkowaniu polityki integracyjnej i środków niezbędnych do jej realizacji. Jednak uregulowania te nie mają charakteru wiążącego dla państw członkowskich. Pod względem kompetencyjnym polityka integracyjna pozostała sferą odpowiedzialności państw członkowskich i to od ich konkretnych działań zależeć będzie kierunek rozwoju polityki integracyjnej. Szczególną rolę należy przypisać w tym procesie władzom lokalnym, które odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu i realizacji polityki integracyjnej wobec cudzoziemców, i to poszczególne miasta europejskie potrzebują dostępu do zasobów umożliwiających wdrożenie odpowiednich programów. Skuteczną i dobrze zarządzaną integrację należy traktować jako inwestycję, która będzie się opłacać w dłuższej perspektywie i może pozytywnie wpłynąć na gospodarkę europejską, w tym zmniejszyć problemy demograficzne Europy.

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza obecnych wyzwań dla państw europejskich związanych z kryzysem migracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem polityki integracyjnej. Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej została przedstawiona obecna sytuacja w Europie związana z napływem migrantów i uchodźców, głównie z Syrii ogarniętej od kilku lat konfliktem wewnętrznym, oraz działania Unii podejmowane na poziomie wspólnotowym w odpowiedzi na kryzys. W drugiej części zostały omówione wyzwania dla Europy związane z integracją społeczną i ekonomiczną obywateli państw trzecich w poszczególnych państwach członkowskich. W trzeciej zaprezentowane zostały wybrane przykłady dotychczasowych doświadczeń i modeli integracji w państwach europejskich oraz działania Unii zmierzające do kształtowania wspólnotowej polityki integracyjnej. W czwartej części została wskazana rola poziomu lokalnego w procesie integracji obywateli państw trzecich ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń wybranych państw europejskich w tym obszarze.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, polityka integracyjna, uchodźcy

European migration policy – the challenges of immigrants integration with particular emphasis on the role of local authorities

Abstract

The aim of this article is to analyze the current challenges for European countries connected with migration crisis, with particular emphasis on integration policy. The article consists of four parts. The first presents the current situation in Europe in terms of the influx of migrants and refugees, mostly from Syria involved in internal conflict, and the EU actions taken at Community level in response to the crisis. The second part concerns challenges for Europe related to the social and economic integration of third-country nationals in the EU Member States. In the third selected examples of national models of integration in the EU countries and their experience in implementations of integration programs as well as the Union's action aimed at shaping the Community's integration policy. The fourth is devoted to the role of the local level in the process of integration of third country nationals, with particular reference to the experience of selected European countries in this area.

Key words: migration crisis, integration policy, refugees

Dominika Gawron

Działania Frontexu w dobie kryzysu migracyjnego

Wprowadzenie

Tematem poniższego opracowania jest działanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (dalej: Agencja), tj. Frontexu, w latach 2014–2015, czyli w dobie kryzysu migracyjnego, który dotknął całą UE. W tekście przedstawiona została geneza oraz cel powstania agencji oraz jej zadania statutowe, a także okres, w którym od Frontexu wymagano podwójnych efektów prowadzonych działań. Sama agencja była przez wielu postrzegana jako instytucja, która powinna znacznie przyczynić się do rozwiązania kryzysu, a nie tylko pomagać w jego koordynacji i pomniejszeniu.

Nieodłącznym elementem dysertacji wydają się liczne ujęcia statystyczne dotyczące nielegalnej imigracji. Dane liczbowe pochodzą z publikowanych corocznie przez Frontex raportów. Wśród informacji cytowanych ze sprawozdań analitycznych znaleźć można nie tylko liczbę szacowanych przekroczeń granic, ale i informacje o narodowości migrantów czy najczęściej wybieranych przez nich szlakach, którymi dostają się do Europy.

W poniższej pracy w celu wizualizacji działań agencji przedstawiona została jedna z przykładowych operacji prowadzonych przez Frontex – Tryton. Omawiając zagadnienia związane z działaniem Frontexu, nie można pominąć słów krytyki kierowanych pod adresem agencji.

W 2016 r. w celu zwiększenia uprawnień i dostosowania do bieżącej sytuacji Frontex został przekształcony z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE w pełni sprawną Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (dalej: Straż). Powyższa kwestia również została ujęta w prezentowanej publikacji.

Wszystkie wyżej wymienione zagadnienia mają na celu wyciągnięcie wniosków oraz poddanie analizie i ocenie wszelkich działań agencji Frontex, potrzebie jej przekształcenia, w trudnym dla UE okresie presji migracyjnej.

Zadania statutowe Frontexu oraz dane statystyczne pochodzące z raportów agencji

14 czerwca 1985 r. w miejscowości Schengen w Luksemburgu doszło do podpisania porozumienia, którego celem miało być zniesienie kontroli osób na granicach pomiędzy państwami członkowskimi układu, zwanego od chwili jego zawarcia Układem z Schengen. Porozumienie dodatkowo zapewniało wzmożoną współpracę w zakresie bezpieczeństwa, polityki azylowej i przygranicznej.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE, czyli Frontex, została powołana do życia 26 października 2004 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004¹. Powstanie agencji było niejako konsekwencją zawarcia Układu z Schengen. Głównym celem utworzenia Frontexu było ustanowienie wspólnych standardów i procedur dotyczących kontroli granic zewnętrznych. Odpowiedzialność za nie nadal spoczywać miała na państwach członkowskich, zadaniem Agencji miało być jedynie ułatwianie wprowadzania w życie wspólnie wypracowanych sposobów zarządzania granicami. W związku z nielegalną migracją do UE ważna była zdolność Frontexu do kooperacji z organami państw trzecich podczas odsyłania ich obywateli do ojczyzny. To właśnie do kompetencji agencji należało ustalanie najlepszych praktyk dotyczących odprawiania przebywających nielegalnie na terenie wspólnoty obywateli państw trzecich. Agencja była też pewnego rodzaju mediatorem pomiędzy organami państwa członkowskiego na terytorium, którego znajdują się gotowi do wydalenia imigranci, a przedstawicielami państwa trzeciego, do którego migrant zostanie odesłany. Do głównych zadań statutowych agencji Frontex należało również:

- koordynowanie współpracy operacyjnej w zarządzaniu granicami zewnętrznymi państw członkowskich,
- prowadzenie analiz ryzyka w celu dostarczania państwom członkowskim informacji do podjęcia działań celem eliminacji zagrożeń,

¹ Rozporządzenie Rady WE nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 349 z 25.11.2004, s. 1).

- zapewnienie szkoleń dla instruktorów krajowych funkcjonariuszy straży granicznej,
- wsparcie techniczne dla państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonego zaangażowania,
- wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach ich krajowych funkcjonariuszy straży granicznej².

Dodatkowo w kompetencjach Agencji leżało dokonywanie oceny oraz koordynacja projektów przygotowywanych przez państwa członkowskie. Frontex dla zapewnienia efektywniejszych rezultatów mógł zdecydować o udostępnieniu swojego sprzętu technicznego do dyspozycji członków UE.

Rozporządzenie unijne wyraźnie wskazywało, iż Frontex powinien być niezależny, tj. posiadać własną autonomię prawną, administracyjną i finansową. Kontrola nad funkcjonowaniem Agencji sprawowana była przez zarząd, w skład którego wchodziłi przedstawiciele Komisji Europejskiej (KE) oraz państw członkowskich. Zgodnie z postanowieniami końcowymi rozporządzenia co pięć lat miała odbywać się ocena skuteczności działań Frontexu.

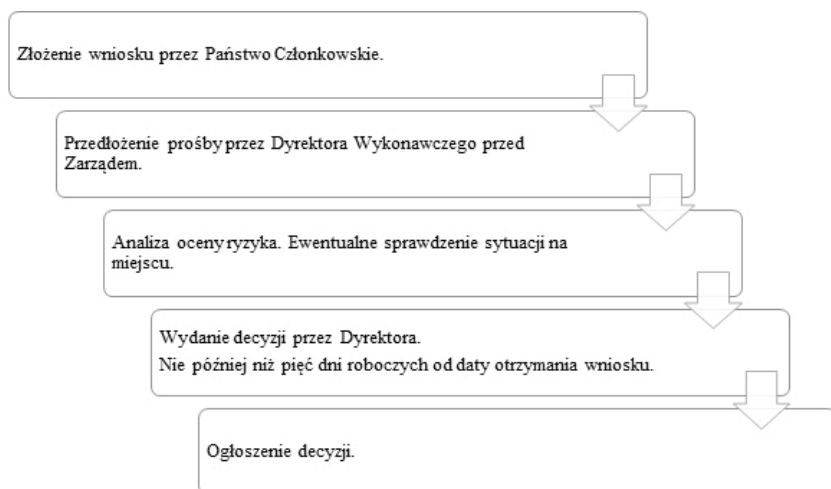
Wszelkie prace Agencji finansowane były ze środków unijnych, opłat za świadczone przez Frontex usługi oraz z wkładów pochodzących z państw członkowskich i państw stowarzyszonych Układu z Schengen.

Odpowiedzią ze strony władz UE na coraz to większe prawdopodobieństwo wzrostu migracji międzynarodowych było przyjęcie rozporządzenia nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Dokument ustanowił mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy. Dzięki wprowadzonym zmianom państwo członkowskie, które znalazłoby się w obliczu zagrożenia, a tym samym potrzebowało zwiększonej pomocy technicznej, mogło zwrócić się o pomoc do Frontexu. Należy pamiętać, iż kontrola granic zewnętrznych UE jest obowiązkiem nie tylko państwa, na którego terenie te granice przebiegają, ale wszystkich państw członkowskich, dlatego każde państwo, które wymaga pomocy, ma prawo poprosić o oddelegowanie na swoje terytorium działających pod egidą Agencji tzw. zespołów szybkiej interwencji (Rapid Border Intervention Teams – RABIT)³. W składzie zespołów znajdują się przeszkoleni eksperci pochodzący z państw członkowskich. Dane państwo ma jednak prawo odmówić dostarczenia swoich funkcjonariuszy na miejsce objęte interwencją, jeśli

² *Ibidem*.

³ Rozporządzenie WE nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (Dz.U. UE L 199 z 31.07.2007, s. 30)

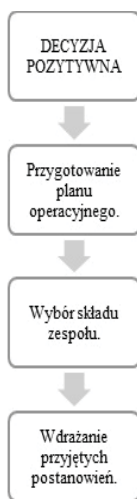
również spodziewa się zagrożenia na swoim terytorium. Decyzja pozytywna w takim przypadku jest uwarunkowana bieżącymi priorytetami. Złożony wniosek może zostać rozpatrzony pozytywnie jedynie w przypadku wyjątkowej i nagłej sytuacji. Zdarzeniem takim jest masowy napływ obywateli państw trzecich. Udzielana pomoc nie może być jednak wsparciem długofalowym. Proces tworzenia zespołów polega na werbowaniu krajowych ekspertów pochodzących z państw członkowskich. Dodatkowo funkcjonariusze straży granicznej z poszczególnych państw tworzą rezerwę interwencyjną⁴. Nad wszystkim czuwają jednak agenci Frontexu, odpowiedzialni za selekcję i szkolenia. Koszt operacji pokrywa Agencja, ale w sytuacji, w której nie byłaby w stanie zapłacić całej wartości, KE zobowiązała się w trybie pilnym przesunąć potrzebne środki na rzecz operacji. Warunkiem wszelkich działań miało być poszanowanie praw podstawowych migrantów, nie mogą oni bowiem być dyskryminowani ze względu na płeć, rasę, orientację seksualną czy choćby wyznanie. Poniżej przedstawiony został opracowany przez Agencję proces wnioskowania o udzielenie pomocy w postaci szybkiej interwencji.



Ryc. 1. Procedura wdrażania szybkiej interwencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pochodzących ze strony internetowej agencji Frontex.

⁴ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2011, s. 69–72.



Ryc. 2. Możliwość wdrożenia kolejnych etapów działań w przypadku wydania pozytywnej decyzji

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pochodzących ze strony internetowej agencji Frontex.

Powyższe schematy obrazują złożony, aczkolwiek ekspresowy w swoim zastosowaniu, proces wdrażania interwencji. Zaledwie niecały tydzień trwała procedura podjęcia i wydania decyzji dla państwa proszącego o interwencję. Kolejne etapy współpracy pomiędzy Agencją a państwem członkowskim, również w miarę możliwości oraz zgodnie z zasadami przejrzystości, były realizowane najszybciej, jak to było możliwe. Elementem biurokracji w tym przypadku był jedynie moment dynamicznej weryfikacji i oceny faktycznej sytuacji. W większości przypadków prośba o pomoc nie została zlekceważona. Agencja upewniała się jedynie co do wyboru środków wsparcia oraz swoich możliwości w tym zakresie.

Przez cały okres działalności Frontexu niejednokrotnie zdarzało się, iż Agencja nie dysponowała budżetem i sprzętem potrzebnym w danej interwencji. Stąd też pojawiły się prośby skierowane do instytucji UE o poszerzenie kompetencji agencji.

W 2011 r. Parlament Europejski wprowadził zmiany do rozporządzenia ustanawiającego Agencję, dając jej tym samym możliwość leasingowania sprzętu technicznego, samodzielnie bądź we współpracy z wybranym państwem członkowskim.

W celu zwiększenia efektywności działania Frontex podjął również współpracę z wieloma organizacjami międzynarodowymi, np. z Euro-polem.

Agencja pełniła również funkcję informacyjną przez śledzenie osiągnięć w badaniach nad kontrolą granic zewnętrznych, prowadziła statystyki, które to załączała w przygotowanych przez siebie raportach.

Rok w rok publikowane były raporty dotyczące ujęć statystycznych z 12 miesięcy oraz kwartalne podsumowania prac Agencji, a także ogólnej sytuacji na granicach zewnętrznych. Według danych przedstawionych w raporcie za 2015 r. – okres ten charakteryzował się precedensową liczbą nielegalnych migracji do UE. Najczęstszymi obszarami przekraczania granic przez imigrantów były: granica morska pomiędzy Turcją a Grecją oraz środkowa część Morza Śródziemnego.

Poniżej, celem wizualizacji oraz zestawienia, zaprezentowane zostały wybrane dane pochodzące z raportów Frontexu za 2014 oraz 2015 r.

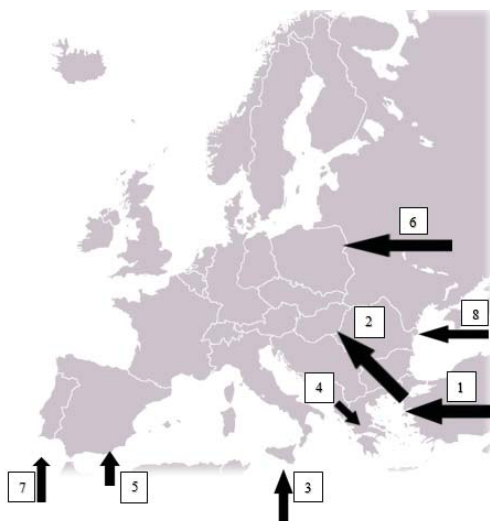
2014	FRONTEX	2015
282 962	liczba nielegalnych przekroczeń granic	1 822 337
424 967	liczba osób przebywających nielegalnie	701 625
251 990	wydane decyzje o powrotach	286 725
161 309	skutecznie zrealizowane wydalenia	175 220
90 681	odmowa wyjazdu	111 505
114 887	przybliżona ilość dokonanych odmów wyjazdu	118 495
9 421	liczba wykrytych sfalszowanych dokumentów	8 373
67 500	liczba przyjętych wniosków o azyl	1 350 000

Ryc. 3. Zestawienie danych dotyczących nielegalnych migracji do UE w latach 2014–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.

Analizując powyższe dane, widać kilkukrotny wzrost liczby nielegalnych przekroczeń granic państw członkowskich UE zaledwie w ciągu roku. Praca Agencji została wzmożona, lecz granice UE nie stały się lepiej chronione. Pobyt niewielkiej liczby nowo przybyłych imigrantów uznano za legalny. Większość imigrantów dostało decyzje nakazujące powrót do rodzinnych krajów, jednak niewiele z nich udało się jednak wcielić w życie.

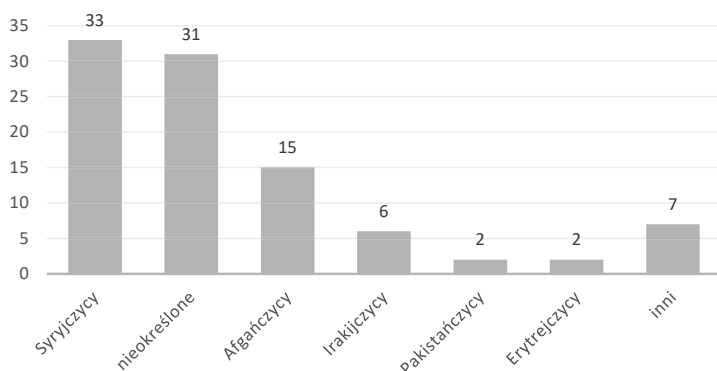
W dalszym ciągu na podobnym poziomie utrzymuje się liczba deklarowanych przez imigrantów odmów wyjazdu z Unii. W 2014 r. odnotowano około 36% odrzuconych decyzji. W roku kolejnym było ich 39%. Decyzji, tudzież nakazu opuszczenia państw członkowskich, w 2015 r. otrzymało 40% przebywających nielegalnie imigrantów, rok wcześniej taką decyzję otrzymało 60% z nich. Najczęstszą przyczyną braku możliwości wydalenia nielegalnie przebywającego imigranta jest brak współpracy z jego krajem pochodzenia, brak potrzebnych dokumentów lub brak współpracy z samym zainteresowanym. We wszystkich trudnych do rozwiązania przypadkach najlepiej sprawdzała się pomoc mediatorów. Frontex dysponował oddziałem specjalistów, którzy interweniowali np. w 2015 r. aż 12 023 razy, natomiast rok wcześniej 10 234. Ogromnym sukcesem, do którego w znacznym stopniu przyczyniła się agencja, jest zmniejszająca się liczba użytych fałszywych dokumentów. W 2014 r. popełnienia tego przestępstwa dopuściło się około 3,5% przybyłych do UE migrantów. W kolejnym roku było to zaledwie niecałe 0,5%. W 2015 r. przyjęto prawie trzy razy więcej wniosków o azyl niż w roku poprzednim. 74% przybyłych na tereny Unii imigrantów złożyło wniosek o zapewnienie im ochrony. W 2014 r. było ich jedynie 24%. Według danych opublikowanych w sprawozdaniu analitycznym w 2015 r. wśród prawie dwumilionowej liczbie nielegalnych imigrantów aż 33% było narodowości syryjskiej. Kolejnymi najliczniejszymi grupami byli Afgańczycy oraz Irakijczycy.



Ryc. 4. Wykryte nielegalne migracje według narodowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Risk Analysis for 2016...*, op. cit.

Agencja odnotowała, iż najbardziej obleganymi szlakami, którymi imigranci dostają się do UE, są: szlak wschodni śródziemnomorski, zachodni bałkański, środkowy śródziemnomorski, trasa Albania–Grecja, zachodni śródziemnomorski, wschodnie granice UE, Afryka Zachodnia, Morze Czarne⁵.



Ryc. 5. Kierunki przybycia nielegalnych imigrantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Risk Analysis for 2016...*, *op. cit.*

Ryc. 6. Liczba nielegalnych przekroczeń granic UE, według powyższych szlaków, w latach 2014–2015

Szlaki	2014	2015
wschodni śródziemnomorski	50 834	885 386
zachodni bałkański	43 357	764 038
środkowy śródziemnomorski	170 664	153 946
trasa Albania–Grecja	8 841	8 932
zachodni śródziemnomorski	7 272	7 164
wschodnia granica UE	1 275	1 920
Afryka Zachodnia	276	874
Morze Czarne	433	68

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Risk Analysis for 2016...*, *op. cit.*

Przykładowa operacja Agencji oraz krytyka wobec Frontexu

Imigranci dostają się do raju, jakim jest dla nich Europa, trzema drogami: lądową, powietrzną i morską. Najpopularniejsza jest droga morską, któ-

⁵ *Risk Analysis for 2016*, Frontex, 2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.

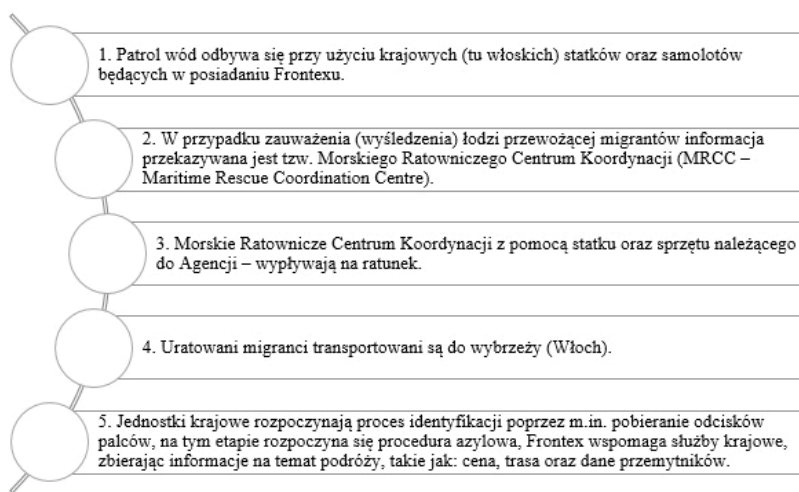
ra w znacznej części prowadzi przez akweny międzynarodowe. To właśnie na obszarze morskim Frontex przeprowadzał większość ze swoich operacji. Patrole morskie miały za zadanie wykrycie, pomoc oraz zapewnienie w miarę możliwości bezpieczne i humanitarne dotarcie do wybrzeży Europy. Jedną z takich prób pomocy była operacja Tryton.

Jednym z najbardziej obleganych przez migrantów punktów tranzytowych do UE jest wybrzeże Włoch. Włoskie służby po tragicznym wypadku u wybrzeży Lampedusy w 2013 r., w którym to zginęło około 300 wołających o pomoc migrantów, postanowiły uruchomić program Mare Nostrum, który finansowany był wyłącznie z budżetu państwa. Dopiero gdy liczba imigrantów zaczęła zatrważająco rosnąć, władze UE postanowiły przekształcić ten program w opłacany przez wszystkie państwa członkowskie⁶, a prowadzony przy użyciu sprzętu i personelu pochodzącego z agencji Frontex, program Tryton⁷. Operacja ta nie była pierwszą prowadzoną przez agencję u włoskiego wybrzeża. Z początku w ramach operacji udostępniono cztery samoloty, helikopter, cztery statki oraz łodzie. Kontrowersyjny wydawał się jednak budżet, wynoszący zaledwie 2,9 mln euro, który łącznie stanowił niespełna jedną trzecią programu Mare Nostrum. Priorytetem operacji Tryton miała być kontrola graniczna i nadzór. Nie pominięto oczywiście najważniejszej funkcji, czyli ratowania ludzkiego życia. Dodatkowo europejska agencja miała pomagać włoskim służbom w pozyskiwaniu informacji o tzw. siatce przemytników w celu ich eliminacji. Działania te możliwe były jedynie dzięki zbieraniu wywiadów wśród uratowanej uprzednio imigracyjnej społeczności. Rolę Frontexu w przypadku standardowego patrolu podczas operacji Tryton przedstawiono na ryc. 7:

Zaledwie niecałe dwa miesiące po uruchomieniu operacji Tryton, czyli do końca 2014 r., na Morzu Śródziemnym uratowano prawie 12 tys. imigrantów w ponad 70 akcjach ratowniczych. Do lutego 2015 r. liczba ta osiągnęła już 19 tys. osób. Do tej pory osamotnione w swoich działaniach Włochy były wdzięczne państwom członkowskim oraz Agencji za okazaną pomoc. W ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2015 r. w środkowej części Morza Śródziemnego dzięki operacji Tryton uratowano około 95 tys. imigrantów. W 2015 r. zanotowano rekordową liczbę ocalałych. W tym roku zdarzyło się, że podczas zaledwie jednego tygodnia uratowano ponad 5 tys. migrantów.

⁶ *Frontex Launches Call for Participation of the EU Member States in Joint Operation Triton*, Frontex, 26.09.2014, dostępne na: www.frontex.europa.eu.

⁷ *Frontex Launches Joint Operation Triton*, Frontex, 31.10.2014, dostępne na: www.frontex.europa.eu.



Ryc. 7. Przykład poszukiwań podczas operacji Tryton

Źródło: *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?*, European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.

Ważną rolę Frontexu był udział Agencji w procesie powrotu imigrantów, którzy nie zdołali zalegalizować swojego pobytu na terenie państw członkowskich. Decyzja o wydaleniu migranta z państwa członkowskiego podejmowana była przez sąd lub inny organ administracyjny tego kraju. Agencja była niejako pośrednikiem, udzielała państwom członkowskim niezbędnego wsparcia, koordynując przebieg działań związanych z powrotem. Nielegalni migranci transportowani byli z kilku państw członkowskich do państwa, które organizowało odlot samolotu czarterowego. Frontex zapewniał przepływ informacji pomiędzy krajami o planowanym locie oraz liczbie miejsc. Rejs powrotny przygotowywany był według wytycznych agencji. Kierownik projektu Frontexu zawsze uczestniczył w locie docelowym. Upewniał się tym samym, iż readmisja została przeprowadzona w sposób zgodny z ustaleniami Agencji. Frontex współfinansował operacje powrotne imigrantów, bardzo często również z pomocą Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.

Pośród wielu pozytywnych opinii na temat działań Agencji zdarzały się także negatywne, oceniające jej poczynania jako mało humanitarne. Amnesty International wprost obarczyła Frontex winą za śmierć ponad 1 700 osób (od stycznia do kwietnia 2015 r.) w pierwszych miesiącach trwania operacji Tryton⁸. Organizacja wskazała, że podczas poprzedniej

⁸ *Niezatapialny wstyd Europy. 1700 ofiar to porażka w ratowaniu migrantów i uchodź-*

akcji Mare Nostrum podczas półrocznego patrolu zginęło 17 osób. Amnesty International dodała, że agencja strzegła granic, a nie życia ludzkiego.

Należy jednak przypomnieć, że zadaniem Frontexu nie była eliminacja przyczyn, z powodu których migranci opuszczają swoje ojczyzny. W wyniku działań agencji wzmożona została kontrola na lotniskach, w portach pojawiło się więcej łodzi, helikopterów oraz radarów. Lepiej strzeżone granice nie zmniejszyły natomiast determinacji imigrantów. Agencji zarzucono więc, iż pomimo spadku liczby osób docierających do granic Europy wzrastała tym samym liczba utonień na morzach. Czerwony Krzyż również krytykował Frontex, uznając agencję za współwinną wzrostowi liczby zgonów na granicach⁹. Komisarz UNHCR Antonio Guterres niejednokrotnie zgłaszał swój sprzeciw oraz prośbę, aby: „operacja Tryton nie była jedynie patrolom granicznym, ale przede wszystkim akcją ratowania życia ludzkiego”¹⁰.

Przekształcenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Komisja Europejska w celu zapewnienia szczelności granic zewnętrznych Europy zdecydowała się na znaczne wzmocnienia kompetencji działań Agencji, przekształcając ją w pełni operacyjny Europejski System Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Możliwości Agencji były bowiem znacznie ograniczone. Frontex nie był w stanie nabywać własnych zasobów, nie dysponował on również swoim personelem operacyjnym, a jego budżet pochodził ze składek państw członkowskich. Co najważniejsze nie mógł on samodzielnie przeprowadzać operacji. Do zadań Straży powstałej podwalinach Agencji należały nowe kompetencje, takie jak:

- możliwość przeprowadzania działań z państwami trzecimi na ich terenie,
- stały monitoring granic zewnętrznych,
- dwukrotne zwiększenie stałego personelu (do 1 500 funkcjonariuszy)
 - w razie niewystarczającej liczby pracowników do dyspozycji straży dyspozycyjni są funkcjonariusze rezerwowi,

ców na morzu, 30.04.2015, ww.rdc.pl (publikacja online nieaktywna).

⁹ T. Świątkowska, *Frontex – bat na imigrantów*, „Le Monde Diplomatique” lipiec 2008, nr 7.

¹⁰ UNHCR Urges Europe to Recreate a Robust Search and Rescue Operation on Mediterranean, as Operation Triton Lacks Resources and Mandate eeded for Saving Lives, UNHCR, 12.02.2015, dostępne na: www.unhcr.org.

- utworzenie Europejskiego Biura ds. Powrotów, w ramach którego opracowany zostanie jednolity europejski dokument podróży do celów powrotu,
- dzięki analizie ryzyka zmniejszona ma zostać także przestępczość transgraniczna i terroryzm.

Najbardziej kontrowersyjny wydawał się punkt dotyczący wysyłania funkcjonariuszy na problematyczne odcinki granic zewnętrznych bez zgody państwa, na którego terenie personel miał pracować. Do takiego pomysłu sceptycznie podchodziły Polska i Węgry. KE sugerowała jednak, aby takie działania podejmowano w ostateczności, czyli w obliczu silnej presji migracyjnej, bądź też w sytuacji, kiedy państwo członkowskie nie wypełnia zaleceń agencji. Ostatecznie zdecydowano, iż unijna straż graniczna nie będzie interweniowała na problematycznych fragmentach granic zewnętrznych UE bez zgody państwa członkowskiego.

Poniższa tabela ukazuje powiększenie liczby pracowników oraz budżetu operacyjnego w ramach przekształcenia Frontexu – w ostatnim roku działania jako Agencji oraz w pierwszym jako Straży.

Ryc. 8. Porównanie budżetu oraz liczby zatrudnionych pracowników w ostatnim roku działania Agencji oraz pierwszym Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Wartości	2015 – Agencja	2016 – Straż
Budżet	114 mln €	238 mln €
Liczba pracowników	316	402

Źródło: www.frontex.europa.eu.

Ryc. 9. Założenia w wybranych kwestiach różniące Agencję od Straży

Zagadnienia, zadania	Agencja	Straż
budżet w cztery lata po rozpoczęciu działalności	70,4 mln euro*	350 mln euro**
liczba pracowników w cztery lata po rozpoczęciu działalności	198 osób	1 000 osób
możliwość sprawdzenia danych osobowych migrantów przekraczających granice	nie	tak
możliwość bezpośredniego deportowania nielegalnych imigrantów	nie	tak
zobowiązanie do wdrożenia w operację posiadanego przez kraj członkowski sprzętu technicznego – udzielenie go do dyspozycji agencji	nie	tak

gromadzenie danych odnośnie do sytuacji na granicach zewnętrznych i pozaeuropejskich	tak	tak (dodatkowo prowadzenie corocznych testów w celu oceny zdolności każdego państwa członkowskiego UE)
pomoc w powrotach migrantów, którzy zostali zakwalifikowani do opuszczenia UE	tak	tak (dodatkowo utworzenie zespołu specjalistów do eskorty i monitorowania powrotów, możliwość pomocy przy organizacji powrotów)
szybka wymiana informacji/danych pomiędzy organami granicznymi państw członkowskich oraz innymi Instytucjami unijnymi	tak	tak (dodatkowo wdrażanie oficerów łącznikowych w poszczególnych krajach członkowskich)
funkcja straży wybrzeża	nie	tak (nowa funkcja: Straż wspiera współpracę organów ścigania, gromadzenia i udostępniania informacji potrzebnych do kontroli rybołówstwa oraz wykrywania zanieczyszczeń)
współpraca z krajami spoza UE oraz organizacjami międzynarodowymi	tak	tak (dodatkowo Straż może przeprowadzać operacje na terytorium krajów spoza UE, sąsiadujących z państwami członkowskimi i zarazem będącymi w potrzebie – presja migracyjna)
zwalczanie przestępczości transgranicznej	tak	tak (dodatkowo wymiana informacji odnośnie do podejrzanych o popełnienie przestępstwa)
przewodzenie badań i wdrażanie innowacji	tak	tak (dodatkowo Straż pomaga państwom członkowskim oraz KE w określaniu nowych technologii względem zapewnienia bezpieczeństwa granic oraz wdrażaniu ich)
Szkolenia	tak	tak (dodatkowo zapewnienie szkolenia w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami i wybrzeżami, trenowanie ekspertów)
poszanowanie praw podstawowych	tak	tak (dodatkowo każda osoba zaangażowana w działania Straży może złożyć pisemną skargę dotyczącą możliwych naruszeń jego praw podstawowych)

* 2008 r.; ** 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pochodzących ze strony www.frontex.europa.eu.

Przedstawione powyżej tabele mają za zadanie w przejrzysty sposób ukazać różnice pomiędzy kompetencjami i możliwościami personalno-finansowymi Agencji oraz nowo powstałej Straży. Proponowany przez polityków UE budżet na pierwszy rok działania Straży jest ponad dwukrotnie wyższy od tego, którym dysponowała Agencja w poprzednim roku kalendarzowym. Liczba pracowników z początku nie wzrosła diametralnie, ale w przeciągu pięciu lat ma ona potroić swoją liczbę. Nowe kompetencje w zakresie zarządzania granicami oraz powrotów nielegalnych imigrantów ma wzmocnić zaufanie i spokój publiczny. Co za tym idzie, bardzo ważne jest likwidowanie ewentualnych zagrożeń dla funkcjonowania strefy Schengen. Według KE działania Straży wprowadzić mają współpracę na kontynencie na nowy poziom solidarności i odpowiedzialności¹¹.

Oficjalna inauguracja Straży odbyła się 6 października 2016 r. na granicy bułgarsko-tureckiej. Zaledwie pięć dni po inauguracji widać było już pierwsze efekty wzmoczonej współpracy. Na terenie Chorwacji odbyły się ćwiczenia, w ramach których przeprowadzono symulacje ratowania życia na morzu połączone z pokazami i testem nowego sprzętu¹².

Podsumowując prace zarówno dawnej Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich UE, jak i obecnej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, należy stwierdzić, iż obie instytucje były i są potrzebne są wspólnocie, nie w celu budowania twierdzy, ale bezpiecznego domu dla wszystkich obywateli UE. Ażeby symbol jedności europejskiej, jakim jest swobodny przepływ osób pomiędzy państwami członkowskimi, mógł pozostać w dobie tak poważnego kryzysu, zachowana zostać musi wzmoczona współpraca na rzecz zabezpieczenia granic zewnętrznych. Jak już niejednokrotnie wspominał przewodniczący KE Jean-Claude Juncker, „swobodny przepływ oznacza, iż musimy bardziej ściśle współpracować przy zarządzaniu granicami zewnętrznymi”¹³. Również grecki polityk, a obecny unijny Komisarz ds. Migracji, Spraw Wewnętrznych i Obywatelstwa Dimitris Avramopoulos, dodaje, iż: „od teraz granice jednego z państw członkowskich stają się granicami wszystkich państw Wspólnoty”. Słowa te są dowodem zarówno chęci, jak i pierwszych poczynąń w celu zażegnania

¹¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM (2015) 671 final.

¹² *Split Hosts First European Coast Guard Exercise*, Frontex, 11.10.2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.

¹³ *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, Komisja Europejska, dostępne na: www.ec.europa.eu.

problemu migracyjnego na kontynencie. Czy zmiany, których dokonano, pomogą Europejczykom poczuć się bezpieczniej w coraz to bardziej multikulturowej Europie oraz czy poziom deklarowanej współpracy będzie odpowiadał nowo przyjętym założeniom – okaże się to już w najbliższej przyszłości. Bardzo ważne jest jednak, aby w dobie ratowania spójności UE nie zapomnieć o tych, którzy z powodu cierpienia opuszczają swoje ojczyzny, ryzykując niejednokrotnie utratę swojego dorobku i często życia. Taki jest również cel powstania Frontexu, kiedyś agencji – dziś straży. Przede wszystkim nieść pomoc i ratować życie.

Abstrakt

Nielegalna migracja jest obecnie jednym z ważniejszych problemów UE, ale także całego świata, w związku z czym jego rozwiązanie jest skomplikowane. W artykule przedstawione zostały działania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE, czyli Frontexu, na rzecz pomocy imigrantom. Ocenie poddana została praca Agencji. Celem wizualizacji przedstawiona została przykładowa operacja Tryton. Chcąc wzmocnić bezpieczeństwo na zewnętrznych granicach Europy, agencja została przekształcona w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W artykule autorka zobrazowała w formie tabeli różnice pomiędzy kompetencjami Agencji oraz Straży. W podsumowaniu stwierdzono, iż pomimo krytyki obie instytucje były i są potrzebne UE.

Słowa kluczowe: agencja Frontex, Unia Europejska, RABIT, operacja Tryton, nielegalna imigracja, granice zewnętrzne, migranci, szlak

The activities of Frontex in the era of the migration crisis

Abstract

One of the most important and contemporary problems of European Union is illegal migration. This is also a global range dilemma. The solution of this problem is very complicated. The article presents actions of Frontex – European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. The purpose of the article is also an assessment of work of the Agency. The aim of the visualization presents an example operation called Triton and the procedures of initiating action. Despite the willingness the budget, the amount of the staff and the equipment is still not enough to prepare actions that nobody was hurt in. Frontex is accused of a lot of criticism. To increase a success and the competences EU decided to transform Frontex as a European Border and Coast Guard Agency. Article presents, in the table shape, the differences between both institutions. In the summary stated that institution is needed to restore the order and to help the community which has experienced by disasters.

Key words: Agency Frontex, European Union, RABIT, Triton Operation, illegal immigration, external borders, migrants, route

Paulina Stępniewska

Porozumienie UE–Turcja w sprawie nielegalnej imigracji – szansa na zakończenie kryzysu czy nieefektywny akt polityczny?

Wprowadzenie

Od momentu wybuchu wojny syryjskiej w 2011 r. ponad 10 mln Syryjczyków opuściło swoje domy, szukając schronienia w sąsiednich krajach, takich jak: Liban, Jordania, Irak czy Egipt. Na skutek geopolityki i krajowej polityki otwartych drzwi obecnie w Republice Turcji znajduje się ponad 2 mln zarejestrowanych uchodźców, a kolejne 3 mln wykorzystały Turcję jako państwo transferowe. W większości przypadków celem wędrówki stała się Europa. Dlatego też Ankara odgrywa kluczową rolę w kryzysie uchodźczym, który dotknął Unię Europejską (UE), i jest niezbędnym elementem planu działania mającego na celu zatrzymanie niespotykanego od dekad exodusu ludności, na który Zachód nie był i nie jest wciąż przygotowany.

Bez wątpienia najskuteczniejszym rozwiązaniem problemu migracyjnego byłoby zakończenie wojny w Syrii, jednak ten konflikt stał się międzynarodowym narzędziem walki o wpływy wielu antagonistycznych wobec siebie mocarstw i zorganizowanych ugrupowań politycznych. W świetle nikłych szans na szybkie przezwyciężenie impasu UE została zmuszona do szukania skutecznego narzędzia kontroli migracji. Do tej pory jedynym poważnym projektem okazało porozumienie między Ankarą a Brukselą mające na celu przede wszystkim zahamowanie nielegalnych i niekontrolowanych morskich przepraw z Turcji na greckie wyspy.

Analiza tej współpracy wydaje się istotna z kilku powodów. Przede wszystkim UE nie stworzyła planu B na wypadek fiaska porozumienia, co oznacza, że pokładane nadzieje w wypracowanym planie działania w całej

Europie – szczególnie w Berlinie – są olbrzymie. Niestety odpowiednio wysokie jest ryzyko porażki. Turcja, rządzona od ponad dekady przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan, jest partnerem trudnym, bardzo stanowczym i wielce nieprzewidywalnym, który w przypadku kryzysu uchodźczego ma znaczącą przewagę polityczną i strategiczną nad Europą.

By móc przewidzieć ewolucję współpracy europejsko-tureckiej w sprawie migrantów, konieczne jest zapoznanie się z perspektywą turecką, co też uczyniono w niniejszym artykule. Kluczowe jest obiektywne ocenienie pozycji Turcji w wojnie syryjskiej oraz kryzysie migracyjnym, a także oszacowanie realnego zagrożenia dla funkcjonowania państwa i wynikających z niego strat. Dopiero z takiej perspektywy można lepiej zrozumieć postawę negocjacyjną tureckich urzędników oraz wywalczone warunki porozumienia. Rozszerzając kontekst o kwestię polityki wewnętrznej, w tym zmieniających się nastrojów społecznych, strategię polityki międzynarodowej oraz dynamicznie zmieniający się układ sił w regionie, zwiększamy szanse na trafne przewidzenie losu umowy dotyczącej migracji.

Ze względu na niezwykle dynamiczny i nieprzewidywalny bieg wydarzeń w omawianej materii trzeba zaznaczyć, że analiza zawarta w artykule została przeprowadzona na podstawie danych dostępnych do marca 2017 r.

Turcja wobec wojny syryjskiej i kryzysu uchodźczego

Na obecną sytuację migracyjną Turcji nałożyło się wiele czynników – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Obiektywnym czynnikiem mającym wyraźny wpływ na liczbę uchodźców jest położenie geograficzne Turcji sąsiadującej z ogarniętą konfliktem zbrojnym Syrią oraz terenami Iraku opanowanymi przez tzw. Państwo Islamskie. Turcję oraz Syrię łączyły silne relacje kulturowe oraz historyczne oraz owocny okres relacji polityczno-gospodarczych poprzedzający wybuch wojny domowej. Dlatego też władza w Ankarze niemal od pierwszego dnia konfliktu prowadziła politykę otwartych drzwi dla uchodźców z Syrii. Ta postawa wpisała się w szerszą koncepcję polityki zagranicznej Turcji, która opierała się na potrzebie objęcia pozycji lidera w regionie oraz budowaniu efektywnego *soft power* państwa przez aktywne zaangażowanie Turcji w pomoc dla muzułmańskich ofiar wojennych. Z zagwarantowanej szerokiej opieki w ramach czasowej ochrony dla każdego zarejestrowanego Syryjczyka zaczęły korzystać kolejne tysiące uciekinierów, a ponad 20 wybudowanych obozów uchodźczych zaczęło się przeludniać¹.

¹ A. Burak, *Wpływ kryzysu syryjskiego na emigrację uchodźców do Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku*, red. A. Burak, N. Gburzyńska, Toruń 2016, s. 53–57.

Z roku na rok, wraz z rozwojem wydarzeń i zmieniającymi się warunkami w regionie, relacje między państwami konsekwentnie się pogarszały, by w 2014 r. całkowicie się załamać. To w tym czasie doszło do wyraźnej ekspansji sieci terrorystycznej tzw. Państwa Islamskiego w Syrii oraz Iraku, co spowodowało niespodziewany przyrost nowych migrantów w Turcji. Liczba 769 tys. uchodźców na początku czerwca 2014 r. wzrosła do krytycznej liczby 2 mln osób pod koniec 2015 r. Obciążenie logistyczne, organizacyjne i finansowe wymusiło na władzach zredefiniowanie swojego stanowiska i polityki wobec kryzysu. Tureckie drzwi dla uchodźców zaczęły się stopniowo zamykać – uzależniono liczbę wydawanych pozwoleń od dostępnych miejsc w obozach uchodźczych, zaniżano statystyki dotyczące kolejnych fal migrantów, wsparto finansowo organizacje pozarządowe pomagające ludności w samej Syrii oraz deprecjonowano zagrożenia czyhające na syryjskich obywateli w ich kraju. Ponadto ignorowano fale migrantów przemierzające się przez nieszczelne granice oraz Morze Egejskie do Europy².

Jednocześnie układ sił w Syrii zaczął bezpośrednio zagrażać interesom i bezpieczeństwu Turcji. Fundamentalnym zagrożeniem stał się reżim w Damaszk, wspierany przez ówczesnie wroga Rosję oraz Iran. Nie zominając o nieprzewidywalnym tzw. Państwie Islamskim, przede wszystkim jednak w siłę urosła tzw. Rożawa, czyli quasi-państwowa organizacja Kurdów w północnej Syrii, kierowana przez Partię Unii Demokratycznej (PYD – kurd. Partiya Yekîtiya Demokrat). Jej tureckim zapleczem jest Partia Pracujących Kurdystanu (PKK – kurd. Partiya Karkerên Kurdistanê), która od ponad 30 lat jest uważana przez tureckie władze za organizację terrorystyczną, dążącą do dezintegracji republiki i utworzenia samodzielnego państwa kurdyjskiego. Akceptowaną przez Turcję przeciwwagą w syryjskim konflikcie mają być siły opozycji, czyli umiarkowani islamiści oraz syryjscy Turkmeni³.

Z powodu intensyfikacji konfliktu stron mających sprzeczne oczekiwania Ankara usilnie naciskała na rozpoczęcie procesu ustanowienia – angażującego Turcję oraz UE – strefy kryzysu humanitarnego, która w krótkim czasie miała zostać przekształcona w strefę bezpieczeństwa, z zakazem lotów wraz z rozpoczęciem operacji lądowej⁴. Jednak Zachód nie wykazał zaangażowania w tej materii, co pośrednio doprowadziło do niespodziewanej wolty w polityce regionalnej Turcji. W sierpniu 2016 r. prezydent

² A. Jarosiewicz, K. Strachota, *Turcja a problem uchodźców syryjskich*, „Komentarze OSW”, 30.09.2016, nr 186, dostępne na: www.osw.waw.pl, s. 2–4.

³ K. Strachota, M. Chudziak, *Turcja i UE: gra o strefę bezpieczeństwa*, 10.02.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

⁴ *Ibidem*.

Erdoğan spotkał się z prezydentem Rosji Władimirem Putinem, oficjalnie potwierdzając proces normalizacji stosunków bilateralnych⁵. Dwa tygodnie później za syryjską granicą Turcja rozpoczęła naziemną operację wojskową „Tarcza Eufratu”, prowadzoną we współpracy z Federacją Rosyjską. Zgodnie z oficjalnym przekazem głównym wrogiem Ankary przede wszystkim pozostają terrorystyczne bojówki tzw. Państwa Islamskiego, jednak celem ataków stają się również kurdyjskie siły PYD w północnej Syrii.⁶

Brutalizacja działań wojennych stała się bezpośrednim impulsem napływu kolejnych fal migrantów ze wschodu do Turcji, która jest obecnie państwem przyjmującym największą liczbę uchodźców. Na dzień 7 kwietnia oficjalnie przyznano pozwolenie na legalny pobyt 2 749 410 Syryjczykom oraz 256 700 osobom innego pochodzenia⁷. Największa liczba migrantów dociera do Turcji, przekraczając długą granicę z Syrią, Irakiem i Iranem, choć punktami migracyjnymi są również lotniska w Stambule, Ankarze oraz Antalyi⁸. Jednocześnie Turcja pozostaje największą geograficzną przeszkodą na drodze do Europy, a w przeciągu zaledwie ostatniego roku przez jej terytorium przeszło 3 mln migrantów kierujących się w stronę UE⁹.

Niestety większość uchodźców wybiera najryzykowniejszy sposób podróży, mianowicie szlak przez Morze Egejskie na greckie wyspy. W konsekwencji przemyt ludzi stał się niezwykle lukratywnym biznesem, możliwym dzięki rozwiniętej sieci połączeń w dużych metropoliach i w miastach na terenach granicznych. W tym procederze uczestniczy wielu aktorów, od sprzedawców pontonów i kamizelek ratunkowych, przez tzw. *safe operators*, po skorumpowanych urzędników czy stróżów prawa¹⁰. Europol potwierdził, że to tureccy obywatele są najczęstszymi podejrzanymi w procesach o przestępstwo szmuglowania. Europejska policja ujawniła statystyki, które wykazały istotny wzrost liczby oskarżonych Turków z 107 osób w 2015 r. do 423 w 2016 r.¹¹ Ponadto organy państwowe dopuszczały się

⁵ J. Lang, W. Rodkiewicz, *Szczyt Putin–Erdoğan: ocieplenie na warunkach Kremla*, 10.08.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

⁶ K. Strachota, J. Lang, *Turecka interwencja w Syrii pod parasolem rosyjskim*, 24.08.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

⁷ Na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Turcji:

Geçici Koruma, www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (dostęp: 27.09.2016).

⁸ Na podstawie danych ze strony Migration Flows – Europe, www.migration.iom.int/europe.

⁹ O. Gurakar-Skribeland, *A Critical Review of Turkey's Asylum Laws and Practices. Seeking Asylum in Turkey*, 2016, dostępne na: www.noas.no.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Dane za: *Migrant Smuggling in the UE Raport*, Europol, February 2016, dostępne na: www.europol.europa.eu.

nieoficjalnych prób usunięcia coraz mniej wygodnych gości przez przymywanie oczu na masowe opuszczanie obozów czy wręcz zaopatrywanie ich w przedmioty, żywność, nawet pieniądze, umożliwiające przetrwanie podczas morskiej przeprawy¹².

Obecność uchodźców zaczęła być również odczuwalna przez zwykłych tureckich obywateli. Rozpoczęła się wewnętrzna dyskusja, podgrzewana przez tureckie media oraz przeciwników migracji, na temat negatywnych skutków – społecznych, demograficznych, ekonomicznych i politycznych – zbyt dużej otwartości na uchodźców.

Turcja zapewnia darmowy dostęp do opieki medycznej dla wszystkich zarejestrowanych uchodźców, w tym prowadzi ponad 20 obozów uchodźczych na wschodnich terenach kraju. Do końca 2015 r. ponad 500 tys. mieszkańców obozów wymagało hospitalizacji, w tym niemal 35 tys. syryjskich kobiet urodziło dzieci w tureckich szpitalach. Przeludnienie we wschodnich regionach kraju doprowadziło do ograniczenia świadczeń medycznych i braku środków finansowych na taką pomoc dla tureckich obywateli. Dodatkowo uchodźcy pozbawieni oszczędności w trakcie ucieczki ze swojej ojczyzny zmuszeni są często do podjęcia pracy zarobkowej, głównie na czarnym rynku, nielegalnie. Bywają wtedy, w związku z niejasnym statusem prawnym, wykorzystywani ponad siły, bez gwarancji czy ochrony prawnej, z niższymi pensjami niż obywatele tureccy. Jednocześnie nagły napływ taniej siły roboczej pozbawił pracy wielu Turków, podnosząc stopę bezrobocia¹³. Nie można również zapomnieć o rozwijających się patologiach i nielegalnych procederach, na które narażeni są Syryjczycy, znajdujący się nierzadko w bardzo trudnej sytuacji materialnej i życiowej. Odsetek przypadków prostytucji, małżeństw dzieci, poligamii czy handlu ludźmi drastycznie rośnie. Obecność tak dużej liczby uchodźców zaburza również etniczną strukturę rdzennej ludności, co widocznie zaostrza konflikty sąsiedzkie. Nieprzyjacielskie relacje tworzą się pomiędzy alawitami i sunnitami oraz tureckimi i syryjskimi Kurdami, co wzmacnia bariery w procesie integracji nowych członków w społeczeństwie¹⁴.

Narastająca atmosfera strachu, umacniana przez bezpośrednie efekty exodusu uchodźców, doprowadziła do radykalnej zmiany postaw Turków oraz spadku poparcia dla obecnych władz. Duża presja społeczna oraz wzrost zachowań ksenofobicznych i antyarabskich równie skutecznie wpły-

¹² J. Piątek, *Uchodźcy a postawa Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 39–40.

¹³ R. Chopra, *Effects of Syrian Refugee Crisis on Turkey*, „International Journal of Research and Scientific”, Vol. 3, Iss. 1, s. 155–157.

¹⁴ A. Burak, *Wpływ kryzysu syryjskiego...*, *op. cit.*, s. 66–74.

nęły na przegrupowanie priorytetów w ramach planów Ankary w kwestii kontroli migracji¹⁵.

Porozumienie UE-Turcja w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego i jego implementacja

Napływająca ludność nie zatrzymywała się na granicy tureckiej, ale różnymi drogami przedostawał się w głąb kontynentu, powodując ryzyko niespotykanej od dekad klęski humanitarnej. W odpowiedzi na tragiczne wydarzenia na Morzu Egejskim oraz pogarszające się warunki w obozach przejściowych i dramatyczne apele państw pierwszego kontaktu z migrantami Europa skupiła swoją uwagę na rozszerzaniu i pogłębianiu współpracy z Turcją. Już w 2015 r. poczyniono pierwsze kroki w wypracowaniu nowych rozwiązań. Oficjalnie na bazie współpracy z UE Turcja otworzyła swój rynek pracy dla syryjskich uciekinierów, zliberalizowała politykę wizową, zintensyfikowała wymianę informacji ze służbami europejskimi oraz zwiększyła wysiłki tureckiej staży przybrzeżnej oraz policji w zakresie bezpieczeństwa.

Mimo to efekty współpracy okazały się niewystarczające. Po zakończeniu kolejnej fazy negocjacji urzędników unijnych z Turcją, a przede wszystkim intensywnych rozmów kanclerz Angeli Merkel z ówczesnym premierem Ahmetem Davutoğlu, doszło do podpisania wspólnej deklaracji 17 marca 2016 r. Celem nadrzędnym stało się ograniczenie procederu szmuglerstwa ludźmi przez implementację dodatkowych działań:

Od dnia 20 marca wszyscy nowi nieregularni migranci przemieszczający się z Turcji na greckie wyspy zostaną odesłani na terytorium tureckie. Będzie to przebiegało w pełnej zgodzie z prawem unijnym i międzynarodowym, co wykluczy wszelkiego rodzaju wydalenia zbiorowe. Wszyscy migranci będą objęci ochroną zgodnie ze stosownymi standardami międzynarodowymi oraz z poszanowaniem zasady *non-refoulement*. Będzie to *środek* o charakterze tymczasowym i nadzwyczajnym, konieczny do tego, by położyć kres cierpieniu ludzi i przywrócić porządek publiczny. [...] Koszty operacji powrotowych w odniesieniu do migrantów o nieuregulowanym statusie zostaną pokryte przez UE.

Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE, z uwzględnieniem oenztowskich kryteriów podatności na zagrożenia. Przy wsparciu Komisji, agencji UE i innych państw członkowskich oraz UNHCR zostanie ustanowiony mechanizm, który ma zapewnić, że zasada ta będzie stosowana, poczynwszy od dnia rozpoczęcia odsyłania. [...] Jakiegokolwiek dalsze potrzeby w zakresie prze-

¹⁵ J. Piątek, *Uchodźcy a postawa...*, *op. cit.*, s. 38–39.

siedleń będą zaspokajane z zastosowaniem podobnego dobrowolnego uzgodnienia, z zachowaniem limitu dodatkowych 54 000 osób.

Republika Turecka podejmie dalsze kroki zmierzające do wyeliminowania nowych dróg lądowych oraz morskich przemytu migrantów z Turcji do UE oraz będzie w tym celu współpracować z państwami sąsiadującymi i z UE.

Kiedy zjawisko nielegalnego przekraczania granicy między Turcją a UE zacznie zanikać, lub przynajmniej zostanie znacznie i trwale ograniczone, uruchomiony zostanie program dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych. Państwa członkowskie UE dobrowolnie wniosą wkłady na rzecz tego programu.

Realizacja harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego zostanie przyspieszona względem wszystkich uczestniczących państw członkowskich, tak aby znieść wymogi wizowe dla obywateli tureckich najpóźniej z końcem czerwca 2016 r., pod warunkiem że spełnione zostaną wszystkie kryteria odniesienia. W tym celu Turcja podejmie kroki konieczne do spełnienia pozostałych wymagań, co pozwoli Komisji – po wymaganej ocenie zgodności z kryteriami odniesienia – przygotować do końca kwietnia stosowną propozycję, na podstawie której Parlament Europejski i Rada będą mogły podjąć ostateczną decyzję.

UE, w ścisłej współpracy z Turcją, jeszcze bardziej przyspieszy wydatkowanie kwoty 3 mld euro początkowo przyznanej w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji i zapewni finansowanie kolejnych projektów dotyczących osób objętych ochroną czasową, które mają zostać szybko wskazane z pomocą Turcji przed końcem marca. [...] Gdy zasoby te będą się wyczerpywały, i jeżeli powyższe zobowiązania zostaną dotrzymane, UE uruchomi dalsze finansowanie tego instrumentu w dodatkowej kwocie 3 mld euro do końca 2018 r.

UE i Turcja z zadowoleniem odnotowały trwające prace nad udoskonaleniem unii celnej.

UE i Turcja potwierdziły swoje zaangażowanie na rzecz ożywienia procesu przystąpienia, zgodnie z ich wspólnym oświadczeniem z 29 listopada 2015 r. Z zadowoleniem odnotowały otwarcie rozdziału 17 w dniu 14 grudnia 2015 r. i postanowiły, że następnym krokiem będzie otwarcie rozdziału 33 w trakcie prezydencji niderlandzkiej. Z satysfakcją odnotowały, że Komisja przedstawi w kwietniu stosowny wniosek. Prace przygotowawcze dotyczące otwarcia innych rozdziałów będą kontynuowane w przyspieszonym trybie, bez uszczerbku dla stanowisk państw członkowskich zgodnie z obowiązującymi przepisami.

UE i jej państwa członkowskie będą współpracować z Turcją w przypadku wszelkich wspólnych działań mających na celu poprawę warunków humanitarnych w Syrii – w szczególności w niektórych obszarach położonych blisko granicy z Turcją – które mogłyby umożliwić lokalnej ludności i uchodźcom przebywanie na bezpieczniejszych obszarach¹⁶.

¹⁶ Oświadczenie UE-Turcja (18 marca 2016), Rada Unii Europejskiej, 18.03.2016, dostępne na: www.consilium.europa.eu/pl.

We wrześniu Komisja Europejska (KE) opublikowała już trzecie sprawozdanie z postępów realizacji postanowień porozumienia UE–Turcja. Jego przekaz, podobnie jak dwóch poprzednich, wydaje się pełny nadziei na możliwość osiągnięcia zakładanych efektów. Statystyki potwierdzają ostrożny optymizm. Jeszcze w październiku 2015 r. na greckie wyspy dziennie przybywało średnio 10 tys. osób, a od czerwca 2016 r. liczba ta spadła do zaledwie 85 osób. To pokazuje, że wyeliminowanie nielegalnego procederu szmuglowania uchodźcami jest możliwe, a poczynione kroki zdają się adekwatne. Kontynuowane są również operacje powrotowe. Od momentu publikacji czerwcowego sprawozdania odesłano do Turcji 116 osób, tym samym powiększając łączną liczbę do 578 migrantów odesłanych na mocy marcowego porozumienia¹⁷. Pozytywną ocenę otrzymały również organy greckiej administracji, które przyspieszyły powroty migrantów, z poszanowaniem dla prawa międzynarodowego i unijnego. KE potwierdziła również kontynuowanie wypłat środków finansowych w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, informując, że przydzielono do tej pory 2,239 mld euro z łącznej kwoty 3 mld przewidzianych na lata 2016–2017. KE planuje przedstawić kolejne sprawozdanie dotyczące realizacji porozumienia z Turcją w grudniu 2016 r.¹⁸

W sprawozdaniu autorzy wyliczają również zasługi oraz efektywne przedsięwzięcia poczynione przez stronę turecką w procesie ograniczania niekontrolowanej migracji do Europy. I tak Turcja:

- przyjmuje wszystkich odesłanych migrantów z Grecji;
- udziela formalnych gwarancji, że wszyscy syryjscy uciekinierzy odesłani do Turcji z wysp greckich mogą wnioskować o ochronę i zostać nią objęci w ramach obowiązujących na terenie Turcji regulacji dotyczących ochrony tymczasowej;
- udziela formalnych gwarancji, że niebędące Syryjczykami osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej odesłane do Turcji mogą wnioskować o taką ochronę i zostać nią objęte, a ich wnioski zostaną rozpatrzone w wyznaczonym terminie, a osoby te będą chronione przed odesłaniem do kraju pochodzenia;

¹⁷ Dane za: *Management of the Migration Crisis in Greece since October 2015, Implementation of the EU-Turkey Statement since March 2016*, European Commission, www.ec.europa.eu.

¹⁸ Zarządzanie kryzysem uchodźczym: Sprawozdanie Komisji z postępów w realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja, Komisja Europejska, 15.06.2016, dostępne na: www.europa.eu; *Communication to the European Parliament, The European Council and the Council. Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, European Commission, 28.09.2016, COM (2016) 634 final, www.ec.europa.eu.

- umożliwia UE systematyczne monitorowanie sytuacji Syryjczyków i osób innego pochodzenia odesłanych do Turcji, w tym zapewnia dostęp do obozów i centrów dla uchodźców;
- zawarła porozumienie z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (UNHCR – United Nations High Commissioner for Human Rights), zapewniające dostęp do centrów odsyłania w celu monitoringu realizacji procedur ochrony międzynarodowej;
- zapewnia dostęp do rynku pracy innym migrantom potrzebującym ochrony międzynarodowej;
- opracowała plan działania na rzecz zmniejszenia liczby zgłoszonych wniosków złożonych przez niebędących Syryjczykami migrantów potrzebujących ochrony międzynarodowej;
- opracowała i udostępniła KE i plan działań na rzecz realizacji programów dobrowolnych powrotów¹⁹.

Parlament Turcji zatwierdził wejście w życie z dniem 1 czerwca 2016 r. porozumienia między UE a Turcją o readmisji obywateli państw trzecich. Stosowna ustawa została podpisana przez prezydenta 18 maja i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Republiki Turcji 20 maja. Wejście w życie przepisów o obywatelach państw trzecich zawartych w porozumieniu między UE a Turcją zostanie zakończone podjętą w trybie pilnym decyzją Rady Ministrów Republiki Tureckiej umożliwiającą rzeczywistą readmisję²⁰.

Faktyczna implementacja porozumienia dotyczy jednak w głównej mierze zapisów dotyczących bezpośrednio problemu migracji. Natomiast kwestie polityczne wywalczone przez tureckich przedstawicieli w trakcie negocjacji z Brukselą wciąż są blokowane przez procedury instytucji europejskich.

Mimo realizacji części ustaleń przez Turcję strona europejska nie jest wystarczająco ukontentowana, szczególnie dotyczy to kwestii dostosowania prawa do wymogów europejskich. KE wyraziła chęć wsparcia partnera, zaznaczając, że druga strona wykazuje chęć kontynuowania dialogu na tym polu²¹. Główną przeszkodą w realizacji ustaleń, a co za tym idzie w liberalizacji przepisów wizowych, stało się kontrowersyjne prawo antyterrorystyczne w Turcji, które nie spełnia standardów zachodnich. Podobna sytuacja ma miejsce w kwestii odmrożenia rozmów akcesyjnych, aczkolwiek w czerwcu 2016 r. oficjalnie otworzono rozdział 33, a pracę nad otwarciem kolejnych pięciu rozdziałów zostały przyspieszone. KE zaznacza, że w przy-

¹⁹ *Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers*, European Commission, 28.09. 2016, www.europa.eu.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Zarządzanie kryzysem uchodźczym...*, *op. cit.*

padku dwóch krytycznych obszarów (rozdział 23 i 24, czyli *Sądownictwo oraz prawa podstawowe, Wolności i Bezpieczeństwo*) bierze pod uwagę najnowsze działania, jednocześnie wymagając spełnienia przez Ankarę najwyższych standardów w ramach zasad demokracji, państwa prawa, zapewniania podstawowych praw obywateli, w szczególności wolności słowa. Progres w tych obszarach ma być szczegółowo monitorowany i oceniany, czego wynikiem będzie raport na temat Turcji w listopadzie 2016 r. jako element kompleksowego dokumentu w sprawie rozszerzenia UE²².

Turecka perspektywa porozumienia z UE w sprawie ograniczenia nielegalnej migracji

Po kilku miesiącach od podpisania porozumienia marcowego i uwidocznienia się efektów implementacji wyraźnie pojawia się kilka zasadniczych problemów, które mogą wpłynąć na efektywność działań, a nawet doprowadzić do zerwania współpracy, głównie przez stronę turecką. Żeby lepiej to zrozumieć, konieczne jest czasowe przyjęcie perspektywy turkocentrycznej. Taki zabieg naświetla polityczne znaczenie marcowego porozumienia, które w dużej mierze jest narzędziem w rękach prezydenta Erdoğan do budowania oraz poszukiwania tureckiej pozycji na współczesnej arenie międzynarodowej oraz zdobywania zwolenników i umacniania swojej monowładzy w państwie.

Pierwszym źródłem napięć między UE a Turcją jest powiązanie realizacji ustaleń dotyczących ograniczenia fali migrantów przez Ankarę z ostatecznym zniesieniem reżimu wizowego dla obywateli tureckich przez UE. Drugim jest kwestia finansowa porozumienia, czyli powiązanie ze sobą kwestii wydatków po stronie tureckiej z pomocą zaproponowaną przez Brukselę w celu wprowadzania założonych zadań. Natomiast trzecim źródłem napięć jest nacisk Turcji na zwiększenie bezpośredniego zaangażowania w ugaszenie konfliktu syryjskiego mimo wykluczających się interesów w oczekiwanym rezultacie rozejmu.

a) Walka o liberalizację wizową

Dla Turcji toczące się w ostatnich miesiącach pertraktacje stały się okazją do istotnej zmiany pozycji w relacjach z Brukselą. Władze w Ankarze mają świadomość wagi kryzysu migracyjnego dla UE i w sposób świadomy oraz efektywny go wykorzystują. A mają do tego bardzo sprzyjające warunki. W UE, a zwłaszcza w Niemczech, istnieje spora determinacja do wdrożenia

²² *Ibidem*.

porozumienia, szczególnie po odnotowaniu pierwszych sukcesów. Niewątpliwie liberalizacja wizowa oraz perspektywa politycznego zbliżenia do UE ma dla strony tureckiej istotne znaczenie.

Na ułatwienia wizowe tureckie społeczeństwo niecierpliwie czeka już od lat. Oczekiwanie są uzasadnione, gdyż dotychczasowy proces uzyskania pozwolenia na wjazd do strefy Schengen jest skomplikowany, czasochłonny, obciążony koniecznością spełnienia wielu wymogów, niektórych ocenianych jako wręcz dyskryminujące. Nie może więc dziwić stanowcza postawa ekipy negocjacyjnej Turcji, która uwarunkowała powodzenie porozumienia przede wszystkim od zniesienia reżimu wizowego dla swoich obywateli.

Przywiązanie tak ogromnej wagi w negocjacjach do pogłębienia relacji turecko-europejskich buduje obraz rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP – tur. Adalet ve Kalkınma Partisi) jako proeuropejskiej i nowoczesnej. Jednakże nie można mieć wątpliwości, że jest to jedynie zręczna gra polityczna o charakterze czysto populistycznym, mająca na celu umocnienie pozycji prezydenta na drodze do centralizacji władzy w jego rękach.

Propaganda i populizm to narzędzia konsekwentnie wykorzystywane przez AKP od czasu pierwszego zwycięstwa w wyborach w 2002 r. Wraz ze zdumiewającą modernizacją państwa ówczesny premier Erdoğan rozpoczął kreślenie wyraźnej granicy między swoją tożsamością cywilizacyjną i polityczną a modelem zachodnim, czerpiąc głównie z neoimperialistycznych i islamskich tradycji. Jego naczelnym planem jest zmiana systemu państwa na prezydencki, by skupić praktycznie nieograniczoną władzę w swoich rękach, niemal na wzór Putinowskiej Rosji. Stopniowy regres w sferze poszanowania podstawowym praw obywatelskich, praworządności oraz standardów demokratycznych rozpoczął się w czasie antyrządowych protestów w 2013 r. Nastąpiła wtedy brutalizacja działań wymierzonych w opozycję²³.

Od czasu podpisania marcowego porozumienia w sprawie ograniczenia migracji KE przyjęła już trzy raporty dotyczące progresu Turcji w wypełnianiu wskazań ustalonych w ramach programu liberalizacji polityki wizowej oraz podjęła nowelizację prawa europejskiego w tej sferze²⁴.

Największą przeszkodą okazał się warunek dotyczący dostosowania tureckich przepisów antyterrorystycznych do standardów europejskich.

²³ M. Matusiak, *Wielki skok. Turcja pod władzą Erdoğan, Warszawa 2015*, s. 5–16.

²⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 539/2001 Listing the Third Countries whose Nationals Must Be in Possession of Visas when Crossing the External Borders and those whose Nationals are Exempt from that Requirement, European Commission, COM (2016) 279 final, www.ec.europa.eu.

Turcja stanowczo i bezwarunkowo odrzuciła możliwość reform w tej dziedzinie swojej polityki wewnętrznej, zasłaniając się walką z wewnętrznymi terrorystami, szczególnie aktywnymi po nieudanym puczu wojskowym w lipcu 2016 r. W kontrowersyjnej ustawie zastrzeżenie budzi nieprecyzyjna i semantycznie obszerna definicja terroryzmu oraz organizacji o takim charakterze, a także samo uznanie za przestępstwo „szerzenia propagandy terrorystycznej”. Taki zabieg pozwala rządzącym na nadużywanie władzy w stosunku do osób i organizacji, których zachowania są dla nich niewygodne²⁵.

Nadzieja na zmianę w tej materii przy obecnych nastrojach wewnętrznych w Turcji wydaje się praktycznie wykluczona. Prezydent na drodze do umacniania władzy centralnej oraz zmiany systemu na prezydencki buduje swój kapitał polityczny na kreowaniu konfliktu z propagandowymi wrogami wewnętrznymi i zewnętrznymi, a ustawa antyterrorystyczna jest jednym z wielu skutecznych narzędzi. W ostatnich latach represje na podstawie omawianego prawa dotyczą przede wszystkim terrorystyczną organizację PKK oraz polityków legalnej prokurdyjskiej Demokratycznej Partii Ludów (HDP – tur. Halkların Demokratik Partisi), osób podejrzanych o współpracę z ruchem Fethullaha Gülena²⁶ oraz krytycznych dziennikarzy, naukowców czy osób publicznych.

Obecnie dla UE spełnienie wymogu reformy prawa antyterrorystycznego nie podlega negocjacjom, podobnie jak stanowcze jest przeciwstawne stanowisko Ankary. Tym samym korelacja między obowiązkiem wypełnienia przez stronę turecką zobowiązań w sprawie ograniczenia migracji do Europy z koniecznością zniesienia wiz krótkoterminowych dla Turków obniża znacznie szansę na pełną implementację marcowego porozumienia w przyszłości. Z perspektywy europejskiej, dążącej do zahamowania napływu kolejnych migrantów, Bruksela niechętnie podchodzi do zagwarantowania Turkom bezwizowego przepływu obywateli. Jednak zgoda na ustępstwa pokierowana jest determinacją i lękiem przed kryzysem migracyjnym. Turcja natomiast stanowczo wymaga od UE wypełnienia zobowiązania w sprawie wiz, jednocześnie nie mając interesu w zatrzymywaniu i przyjmowaniu kolejnych tysięcy migrantów na swoich terenach.

Zgoda na współpracę jest wykorzystywana przez Turcję jako gwarancja spełnienia wynegocjowanych z Europą obietnic. Innymi słowy, Europa przyjmuje, że im Turcja efektywniej będzie wypełniać swoje zobowiązania, tym szybszy będzie proces liberalizacji wizowej. Z kolei strona turecka za-

²⁵ J. Lang, *Turcja-UE: twarda gra o liberalizację wizową*, 11.05.2016, www.osw.waw.pl.

²⁶ Więcej o roli ruchu Fethullaha Gülena zob.: *Zrozumieć Fethullaha Gülena*, red. J. Cierkońska, Warszawa 2015.

klada, że im szybciej Europa spełni swoje obietnice dotyczące zniesienia wiz, tym Turcja efektywniej będzie działać w kwestii kontroli przepływu migrantów. Antagonistyczne podejście do priorytetów zawartego kompromisu oraz potencjalny rozdzźwięk między własnym wkładem a zyskiem porozumienia to podstawowa przeszkoda na drodze do pełnej implementacji i wypełnienia założeń²⁷.

b) Walka o wsparcie finansowe dla działań pomocowych

Kolejną kwestią jest powiązanie wydatków ponoszonych przez stronę turecką w związku z wszelkimi działaniami organizacyjnymi i pomocowymi dla migrantów a zadeklarowanym wsparciem finansowym ze strony UE. Zgodnie z ustaleniami Turcja bierze na siebie koszty działań zaplanowanych w porozumieniu, wychodząc z założenia, że jego implementacja opiera się na wartości wspólnej odpowiedzialności, solidarności oraz równym partnerstwie. Natomiast w ramach tak pojętej współpracy UE zobowiązuje się przekazać dostępne środki finansowe na wsparcie strony tureckiej²⁸.

Kryzys syryjski bez wątpienia odbija się na tureckiej gospodarce. Stopa wzrostu gospodarczego spadła z 9% w pierwszych dniach konfliktu do 3%, gdy liczba uchodźców drastycznie wzrosła w 2015 r., przez co finansowanie działań pomocowych stało się zadaniem uciążliwym i nieekonomicznym. Największe nakłady pieniężne, uszczuplające znacznie skarbiec państwowy, zostały przeznaczone na zbudowanie, utrzymanie i wspieranie około 20 obozów dla uchodźców rozsianych na wschodnich terenach Turcji. W 2015 r. UNHCR określił miesięczny koszt ich utrzymania na około 2 mln dolarów²⁹. Ponadto przepaść między potrzebami a zasobami doprowadza do odczuwalnej inflacji, co skutkuje wzrostem kosztów życia w całym regionie. Jak już zostało wspomniane, spora część uchodźców zmuszona jest to podjęcia nielegalnej pracy, co przynosi oczywiste straty dla państwa i odbiera miejsca pracy obywatelom Turcji. Na koniec warto również zaznaczyć, że obecny stan państwa syryjskiego oraz zamknięcie granic zakończył dotychczasową wymianę gospodarczą, w tym dochodowy eksport oraz wieloletnie inwestycje³⁰.

²⁷ I. Göçmen, *EU-Turkey Readmission Agreement in the Wake of the Migrant Crisis. What Might go Wrong with It?*, 2016, dostępne na: www.uaces.org.

²⁸ Art. 23 Umowy o readmisji osób przebywających nielegalnie, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0239:FIN:EN:PDF>.

²⁹ *Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the Influx of Syrian Refugees into Turkey. January 2014-June 2015. Full Report*, UNHCR, 2016, dostępne na: www.unhcr.org.

³⁰ R. Chopra, *Effects of Syrian...*, *op. cit.*

Powyższe implikacje oraz kwestie finansowego wsparcia przez UE pośrednio również wpływają na stabilność porozumienia marcowego. Odwołując się do informacji podanych przez EUobservera, 26 lipca 2016 r. prezydent Erdoğan nakazał UE spłacić swoje długi, jeśli chce, by porozumienie z Ankarą zostało zachowane w nietkniętym kształcie³¹. To oznacza, że również niewypełnienie zobowiązania Europy do wypłacenia 6 mld euro w dwóch transzach może stać się kością niezgody i doprowadzić do zerwania współpracy. W odpowiedzi na te oskarżenia następnego dnia KE potwierdziła wypłacenie 105 mln euro z 3 mld obiecanych środków na poprawę warunków egzystencji migrantów w Turcji oraz zakontraktowanie kolejnych 229 mln³². Takie medialne przepychanki świadczą jednak, że to zobowiązanie jest dla Turcji istotne w grze politycznej i może zostać wykorzystane w ramach współpracy z Brukselą.

c) Walka o strefę bezpieczeństwa

Bez wątpienia Ankara nie przewidziała takiej ewolucji konfliktu w sąsiedniej Syrii. Początkowa prognoza wydarzeń była jasna: szybki upadek reżimu Baszszara al-Asada, zwycięstwo umiarkowanej opozycji oraz znaczący wkład Turcji w odbudowę nowego państwa syryjskiego. Takie przewidywanie nie urzeczywistniło się w ciągu pięciu lat konfliktu. Manewry Turcji osłabiły jej pozycję regionalną i straciła ona wpływy w Syrii na rzecz Rosji, Iranu czy nawet Arabii Saudyjskiej³³. Z perspektywy Ankary problem uchodzić nie jest priorytetowy, co powinno zawsze być brane pod uwagę przez europejskich decydentów oraz obserwatorów.

W takim kontekście można lepiej zrozumieć wielokrotnie forsowany postulat zwiększenia i pogłębienia kooperacji z UE, NATO oraz USA w kwestii podniesienia bezpieczeństwa w regionie. W praktyce Erdoğanowi zależało na stworzeniu wspomnianej wcześniej strefy bezpieczeństwa, zakładającej strefę zakazu lotów i ewentualną operację naziemną. Każdy z tych elementów przerasta samodzielne możliwości Turcji i wymaga wsparcia i zaangażowania ze strony innych aktorów międzynarodowych. Zgoda na powyższe postulaty tureckie oznaczałaby w praktyce większe zaangażowanie Zachodu, w tym militarne, w sam konflikt syryjski. Dlatego w negocjacjach z Turcją te pomysły były regularnie ignorowane³⁴.

³¹ N. Nielsen, *Pay up on Migrant Deal, Turkey Tells EU*, 26.07.2016, dostępne na: www.euobserver.com.

³² *EU has paid €105m of €3bn Turkey Deal*, 28.07.2016, dostępne na: www.euobserver.com.

³³ S. Ananicz, *Bezradność i osamotnienie: Turcja wobec wojny w Syrii*, 12.05.2016, „Komentarze OSW” 2014, nr 136, dostępne na: www.osw.waw.pl.

³⁴ K. Strachota, M. Chudziak, *Turcja i UE: gra..., op. cit.*

Wyraźnie widząc, że Syria przestała być dla Turcji polem do osiągnięcia nowych obszarów wpływu i wzmocnienia swojej pozycji regionalnej, a jedynie źródłem powiększających się problemów i poważnych zagrożeń, można było wykorzystać obietnice dotyczące strefy bezpieczeństwa jako kartę przetargową w relacjach europejsko-tureckich i w nich upatrywać szansy na ograniczenie kryzysu migracyjnego i zmianę kategorycznej postawy prezydenta Erdoğan. Można zaryzykować stwierdzenie, że tę szansę jednak przekreśliła zaskakująca zmiana w stosunkach między Turcją i Rosją.

Ten zwrot został wywołany również na skutek pogarszających się stosunków Turcji ze światem zachodnim. Ankara, wypełniając zobowiązania z porozumienia w sprawie uchodźców, poczuła się rozczarowana wielokrotnie spowalnianiem procesu liberalizacji wizowej, odmrożenia negocjacji akcesyjnych oraz opóźnienia w wypłacaniu transz środków finansowych. Całkowite załamanie się współpracy turecko-unijnej nie leży w interesie Turcji, jednak układ z Rosją bezsprzecznie rozszerza pole manewru Ankary. Z drugiej strony strategia USA wobec konfliktu syryjskiego odbiega znacząco od planowanych działań Ankary. Punktem spornym oczywiście jest rola syryjskich Kurdów z PYD, uznawanej przez Turcję za fundamentalne zagrożenie, a przez Stany jako głównego sojusznika na terenach objętych konfliktem. Kością niezgody stała się również kwestia ekstradycji przywódcy religijnego Fethullaha Gülena oskarżonego przez Erdoğan o zorganizowanie i przeprowadzenie ostatniego puczu wojskowego³⁵.

Postawa Turcji wpisuje się również w szerszą strategię polityki zagranicznej, która zakłada poprawę stosunków z dotychczasowymi rywalami. Ankara wykazała chęć zbliżenia z Izraelem, a także poczyniła kroki na drodze do ocieplenia relacji z Egiptem. Doszło również do zbliżenia z Iranem, czego następstwem było powołanie trójstronnej grupy koordynacyjnej do spraw Syrii³⁶. Widać w tych działaniach próby odrestaurowania strategii „zero problemów wśród sąsiadów”, a przynajmniej przeprojektowania układu sił w rejonie, mające na celu odbudowanie utraconej pozycji po pierwszych latach konfliktu syryjskiego.

Możliwe scenariusze realizacji umowy i ich konsekwencje

a) Utrzymanie realizacji porozumienia UE-Turcja

Nie jest tajemnicą, że UE jest zdeterminowana, aby utrzymać w mocy postanowienia z marca 2016 r. i kontynuować skutecznie prowadzone działa-

³⁵ J. Lang, W. Rodkiewicz, *Szczyt Putin-Erdoğan...*, op. cit.

³⁶ K. Strachota, J. Lang, *Turecka interwencja w Syrii...*, op. cit.

nia w kwestii ograniczenia nieregularnej migracji z Turcji do Europy. Rząd turecki wydaje się tu w uprzywilejowanej pozycji, którą – choć bezceremonialnie – efektywnie wykorzystuje. Dzięki ociepleniu stosunków z Rosją, Iranem i Egiptem zachwiała się równowaga regionalna, Turcja uzyskała większe pole manewru w polityce międzynarodowej i wzmocniła swoją pozycję. Wspólna operacja wojskowa sił tureckich i rosyjskich, gwarantująca wzrost sekurytyzacji zewnętrznej Turcji, ogranicza natomiast możliwości UE w zabezpieczeniu realizacji zadań Turcji w materii migracji.

Ogromną szansą Europy na utrzymanie w ryzach nieprzewidywalnego partnera jest wykorzystywanie trudnej sytuacji, w której znajduje się Erdoğan. Turcja od dekady zмага się z potężnym kryzysem politycznym, zwieńczonym lipcowym puczem wojskowym, spowodowanym narastającymi zapędami autorytarnymi rządzącej partii. Ankara, wprowadzając stan wyjątkowy, weszła w nowy etap walki wewnętrznej z domniemanymi spiskowcami. Proces czystek obywateli podejrzanych o udział w zamachu czy wspieranie ruchu Gülena obejmuje praktycznie większość sektorów państwa: od armii, przez aparat państwowy, sądownictwo, oświatę, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, do opozycyjnych polityków i dziennikarzy. Równolegle toczy się bezwzględny konflikt z islamskimi terrorystami oraz członkami PKK, często bezpośrednio odbijający się na niewinnej mniejszości kurdyjskiej. Początkowo przejęcie kontroli nad puczystami – w głównej mierze dzięki masowym protestom zwolenników AKP – okrzyknięto wielkim zwycięstwem Erdoğan i przejawem poparcia dla konsolidacji władzy w jego rękach. Jednak wspomniane masowe czystki oraz dezaprobatą dla kontrowersyjnych i dalekosiężnych reform systemowych spolarizowały społeczeństwo tureckie, a zwiększona aktywność działaczy opozycyjnych zapowiada pogłębienie chaosu polityczno-społecznego w Turcji³⁷. Ankara musi zdawać sobie sprawę z ryzyka całkowitego załamania stosunków z Zachodem – nałożenie sankcji gospodarczych na Turcję spowodowałoby pogłębienie kryzysu gospodarczego i społecznego, a należy pamiętać, że dzięki silnym nastrojom antytureckim w Brukseli taki akt zyskałby dużo większe poparcie niż chociażby w przypadku Rosji.

Dodatkowo problem migracyjny oraz polityka otwartych drzwi, a następnie zgoda na readmisję migrantów do Turcji mocno obciąża finansowo budżet turecki, który rozpaczliwie potrzebuje wsparcia Europy. Obecność 2 mln sąsiadów zza wschodnich granic i jej odczuwalne efekty – polityczne, ekonomiczne, społeczne, demograficzne – nadwyrężyły zaufanie obywateli do władz centralnych i wytworzyły atmosferę strachu oraz niechęci wo-

³⁷ M. Chudziak, *Turcja po puczu: krucha jedność narodowa*, 27.07.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

bec działań Ankary w sprawie migracji i bezpośredniego zaangażowania w konflikt militarny. Jednocześnie, mimo wyraźnej wolty Turcji w polityce regionalnej, Rosja stała się jedynie tymczasowym i taktycznym sojusznikiem Ankary, która po zakończeniu konfliktu w Syrii będzie zmuszona do podtrzymywania dobrych stosunków z UE oraz USA.

W przypadku utrzymania ważności brukselskich ustaleń Turcja umacnia swoją pozycję na arenie międzynarodowej, zyskując ciche przyzwolenie na wprowadzenie wspominanych spornych reform politycznych. By nie ryzykować zerwania porozumienia, UE jest zmuszona do złagodzenia krytyki względem funkcjonowania organów państwa, co wymusi ograniczenie wsparcia w walce o przestrzeganie podstawowych zasad praworządności w Turcji. Taką zachowawczą postawę Bruksela przyjmuje już od czasu podpisania pierwszych porozumień przez chociażby zdawkowe i wyważone reakcje na ograniczanie wolności słowa opozycji czy masowe czystki po puczu wojskowym.

Jednocześnie Erdoğan zdaje sobie z sprawę z prestiżu wizerunkowego w przypadku zachowania dobrych relacji z Zachodem, nie mówiąc już o potencjalnym zniesieniu reżimu wizowego dla obywateli oraz kontynuowaniu iluzorycznego procesu akcesyjnego do wspólnoty europejskiej oraz współpracy w ramach NATO. Pozorny układ z Zachodem daje złudzenie spełniania zasad demokratycznego państwa, wytrącając wiele argumentów z rąk opozycji i krytyków rządu. Mimo że prace nad reformą wizową są odwlekane, to dla Ankary są elementem gry politycznej, który może zostać wielokrotnie wykorzystany w dalszych negocjacjach. Również środki finansowe z Instrumentu Pomocy dla Uchodźców są niezbędne, by utrzymywać kontrolę nad pozostającymi na terenie Turcji migrantami oraz by odciążyć państwowy budżet w tak niepewnej i dynamicznej rzeczywistości wewnętrznej i międzynarodowej.

b) Fiasko porozumienia UE-Turcja

Od samego początku procesu negocjacyjnego między Turcją a UE część obserwatorów i polityków skazywało taką współpracę na porażkę, szczególnie po gwarancjach złożonych przez UE rządowi w Ankarze. Tym samym przyczyn fiaska porozumienia marcowego może być wiele, jednak najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest zerwanie kooperacji przez samą Turcję.

Strategia Ankary od lat opiera się na budowaniu relacji z Brukselą z pozycji siły, zakładając nierzadko pogardliwą, prowokatorską, wręcz agresywną maskę. Przykładów takich zachowań można mnożyć. W czasie najintensywniejszych negocjacji z UE Erdoğan okrzyknął 1 128 naukowców,

którzy podpisali się pod petycją nawołującą do pokojowych negocjacji ze stroną kurdyjską, nieuzbrojonymi terrorystami. Ponad 400 z nich objęto następnie śledztwem i poddano inwigilacji służb specjalnych, a 30 z nich zostało pozbawionych stanowisk akademickich, 27 zostało zawieszonych w swoich obowiązkach, a trzech pozbawionych wolności. Chwilę potem tureckie władze zamknęły największą gazetę „Zaman”, oskarżając redakcję o działania pro-terrorystyczne. Symboliczna i znamienna wydaje się również rezygnacja samodzielnego premiera Davutoğlu – głównego aktora negocjacji z UE. Był on oceniany jako jedyny polityk z kręgu Erdoğan, który był w stanie powstrzymać konsolidację władzy w rękach prezydenta. Jednocześnie stał się niezbędnym łącznikiem między bezkompromisowym prezydentem a europejskimi decydentami szukającymi możliwości wypracowania konsensusu w ramach kwestii migracyjnej³⁸.

Co więcej, w publicznych wypowiedziach Erdoğan oraz najwyższych tureckich urzędników wielokrotnie pojawiały się wyrażone *expressis verbis* groźby zalania Europy migrantami w przypadku zerwania porozumienia, stwierdzenia o uzależnieniu UE od dobrej woli Turcji czy wyrazy pogardy dla europejskich fundamentalnych zasad. Innymi formami szantażu w stosunku do europejskich decydentów stało się manifestowanie realnego wpływu na tureckie diaspory w Europie. Reprezentatywnym przykładem był chociażby zorganizowany w Kolonii wiec poparcia dla władzy AKP po nieudanym wojskowym puczu. Natomiast w czasie niedawnej agresywnej kampanii przed referendum konstytucyjnym w Turcji Ankara usilnie starała się zaktywizować obywateli tureckich zamieszkujących największe państwa europejskie, organizując kontrowersyjne i nieakceptowane przez europejskie władze spotkania z wyborcami. Widać wyraźnie, że głównym celem tych działań jest wykorzystywanie diaspor jako narzędzi nacisku na rządy państw członkowskich UE.

Mimo bardzo ostrych sporów politycznych na tym podłożu, chociażby z Holandią czy Niemcami, UE zależy na kontynuacji współpracy w kwestii migracyjnej, co powoduje pobłażliwe traktowanie wrogich zachowań tureckich władz i świadome wykorzystywanie tej sytuacji przez Ankarę. Unia jednak stoi przed koniecznością wyznaczenia czerwonej linii, po której przekroczeniu musi nastąpić twarda i kategoryczna reakcja, wyznaczająca granicę przyszłych relacji z Turcją. Pojawi się więc uzasadnione ryzyko, że nieprzewidywalny autokrata przekroczy tę linię, kontynuując proces kumulacji praktycznie nieograniczonej władzy w swoich rękach.

³⁸ Idem, *Turcja – UE: twarda gra o liberalizację wizową*, 11.05.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

Tym samym proces negocjacji akcesyjnych między Turcją a UE wydaje się do czasu trwania władzy AKP definitywnie zakończony, gdyż obecna sytuacja wewnętrzna oraz planowane reformy systemowe stoją w sprzeczności z wymogami unijnymi koniecznymi do spełnienia przez państwa kandydujące. Model władzy budowany przez prezydenta Erdoğan z blizną Turcję do systemu autorytarnego, czerpiącego elementy z tradycji islamskiej i neoimperialnej, oddalając się od standardów demokratycznych. Mało prawdopodobne staje się również ostateczne zniesienie wiz dla obywateli tureckich, co pokazują przedłużające się negocjacje w tej sprawie oraz bezkompromisowa postawa Ankary w materii reform prawa antyterrorystycznego.

Mimo trudnej sytuacji państwa tureckiego Erdoğan ma również ogromny polityczny talent do wykorzystywania kryzysów jako narzędzia umacniania i centralizacji władzy. Niezależnie od jakości kontaktów z Zachodem Erdoğan wykorzystuje samo utrzymywanie tych relacji jako element legitymizujący decyzje i zmiany wewnętrzne. Wychodząc z takiego założenia, możliwy staje się dzień, w którym nawet iluzoryczny dialog z UE nie będzie Erdoğanowi potrzebny³⁹. Można nawet zaryzykować hipotezę, że zerwanie relacji z Brukselą zostanie obrócone na korzyść Ankary, która rację stanu uznała jako priorytet, chroniąc swój kraj przed zakłamaną i niewywiązującą się ze swoich obietnic UE.

Podsumowanie

Podsumowując, po kilku miesiącach od podpisania marcowego porozumienia statystyki wykazały wymierne pozytywne efekty w ograniczeniu nielegalnego przepływu migrantów. Mimo wielu niekorzystnych warunków i ograniczeń doszło do znacznego zmniejszenia liczby nielegalnych morskich przepraw na wyspy greckie, a powroty nielegalnych imigrantów z Grecji do Turcji odbywają się zgodnie z ustalonymi procedurami. Tworzenie ram operacyjnych systemu przesiedleń „jeden za jeden” z Turcji na teren UE osiąga zadowalające efekty zarówno dla strony tureckiej, jak i europejskiej.

Priorytetowym i doniosłym efektem współpracy jest jednak znaczący spadek ofiar śmiertelnych szmuglerów, co powinno mobilizować całą społeczność międzynarodową do kontynuowania i wspierania dotychczasowych działań. By nie zaprzepaścić odnotowanego sukcesu, kluczowe

³⁹ *Idem, Konstytucja dla Erdogana. Konsekwencje konfliktu politycznego w Turcji*, „Komentarze OSW” 2016, nr 213, dostępne na: www.osw.waw.pl.

jest, by obie strony wypracowały optymalny sposób kooperacji, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w ramach bilateralnych relacji politycznych. Przytaczając zapis z porozumienia rozpoczynającego współpracę między UE a Turcją z października 2015 r., „nadrzędnym celem niech stanie się wzmacnianie »Europejskiego Projektu«”⁴⁰, w którym Turcja znajdzie swoje miejsce jako szanowany oraz szanujący swoich partnerów element. Równocześnie rozsądna ocena sytuacji wymogła na Europie konieczność ciągłej kontroli tureckich działań w sferze zarówno wewnętrznej, regionalnej, jak i międzynarodowej. Obecnie Turcja jest partnerem bardzo niestabilnym i nieprzewidywalnym, a marcowe porozumienie jedynym europejskim planem na zażegnanie niekontrolowanej klęski humanitarnej na naszym kontynencie.

Abstrakt

W marcu 2016 r. Unia Europejska podpisała porozumienie z Turcją dotyczące ograniczenia napływu nielegalnej migracji na greckie wyspy. Teoretycznie umowa nakłada na państwo tureckie obowiązek przyjęcia każdego nielegalnego migranta, który dotarł do granic Europy przez tureckie terytorium w zamian za pomoc finansową oraz logistyczną, liberalizację polityki wizowej oraz odmrożenie negocjacji akcesyjnych do UE. Głównym celem poniższego artykułu jest przedstawienie i zrozumienie tureckiej perspektywy tego kontrowersyjnego porozumienia. Pierwsza część omówienia skupia się na miejscu i znaczeniu Ankary w wojnie syryjskiej, kryzysie uchodźczym oraz realiach podpisania, jak i ustaleniach marcowego porozumienia. Kluczowym elementem analizy jest jednak spojrzenie na omawiany temat z perspektywy tureckich interesów, dlatego też autorka szczegółowo omówiła kwestię obietnic złożonych przez stronę europejską rządowi w Ankarze w zestawieniu z obciążeniami nałożonymi na Turcję w ramach implementacji umowy. Poddany pod dyskusję został problem walki o liberalizację wizową, efektywności i organizacji pomocy logistycznej oraz finansowej oraz forsowanego zagadnienia strefy bezpieczeństwa na obszarach syryjskich. Podsumowaniem artykułu są zaproponowane scenariusze rozwoju stosunków między stronami w kwestii walki z nielegalną imigracją, zakładające zarówno możliwość zerwania współpracy w tej materii, jak również kontynuacji wspólnej pracy nad osiągnięciem zamierzonego celu.

Słowa kluczowe: Turcja, Unia Europejska, Syria, nielegalna migracja, uchodźcy

⁴⁰ *Meeting of Heads of State or Government with Turkey – EU-Turkey Statement, 29/11/2015*, European Council, 29.11.2015, dostępne na: www.consilium.europa.eu.

**The agreement EU-Turkey on illegal immigration
– a chance for the end of the crisis or an ineffective political act?**
Abstract

On March 2016, the European Union signed an agreement with Turkey to stem illegal migration to Greek islands. Theoretically this deal commits Turkish state to accept the return of asylum seekers who travelled to European borders through Turkey territory in exchange for financial and logistic aid, visa liberalization for Turkish citizens and reviving negotiations for Turkish accession to the EU. Key objective of the following article is to present and understand Turkish perspective of this controversial deal. First part of the paper is focused on the position and role of Ankara in the Syrian War, refugee crisis and circumstances of the deal signing process, as well as on the terms of the agreement. Main purpose of the analysis is to look at the problem from the Turkish reason of State, therefore the author discusses in details the correlation between promises given from European side and the obligations imposed on Turkey. Hence, visa liberalization, effectivity of the finances, logistic aid and safe zones in Syria were taken under the consideration. The summary are Turkey-EU relation scenarios in matter of limiting illegal migration, presuming both conclusions: ending the cooperation and breaking the agreement or continuing the work on this field to reach the main goal.

Key words: Turkey, European Union, Syria, illegal migration, refugees

Erhard Cziomer

Wyzwania wewnętrzne i międzynarodowe nielegalnej migracji do Unii Europejskiej na przykładzie Niemiec w latach 2015–2016

Wprowadzenie

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie wybranych problemów nielegalnej migracji do Unii Europejskiej (UE) w latach 2015–2016. Zagadnienie powyższe zostanie przeanalizowane na przykładzie Niemiec, które, nie tylko ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczy, odgrywają pierwszoplanową rolę w UE. Ramy czasowe analizy, czyli lata 2015–2016, są uzasadnione, gdyż problem nielegalnej migracji jest bardzo złożony, nie tylko w wymiarze europejskim, lecz także globalnym. Kryzys migracyjny zazębia się z innymi kryzysami, np. strefy euro od 2010 r., czy ukraińsko-rosyjskim, a także kontrowersjami wokół Brexitu. Implikacje powyższych kryzysów mogą jeszcze bardziej skomplikować dalsze funkcjonowanie oraz przyszły kształt UE.

W opracowaniu wykorzystano obszerne materiały prasowe niemieckie i polskie, a także dokumentację publikowaną przez rząd federalny (zwłaszcza Urzędu ds. Migracji i Uchodźców; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF)¹ i Komisję Europejską (KE)² oraz najnowsze studia i analizy niemieckie³. Autor prowadził na powyższy temat bieżącą

¹ Zob. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, www.bamf.de.

² European Commission, www.ec.europa.eu.

³ Por. S. Luft, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, München 2016; G. Seesslen, M. Metz, *Hass und Hoffnung. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge*, Berlin 2016.

obserwację uczestniczącą⁴, nawiązując także do wcześniejszych publikacji własnych⁵.

Ogólne przesłanki i zakres nielegalnej migracji do UE ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec

Nielegalna migracja stanowi szeroki i złożony problem globalny. W uproszczeniu można przyjąć, iż pojęcie powyższe odnosi się z reguły do przemieszczania specyficznej grupy uchodźców, którzy z powodu wojen domowych, prześladowań oraz innych zagrożeń dla własnego życia, zgodnie z Konwencją genewską o uchodźcach z 1951 r., decydują się na opuszczenie własnego kraju i szukanie schronienia w krajach bezpiecznych, gdzie mają podstawę do uzyskania ochrony, czyli azylu. Jednak formalne prawo uzyskania azylu wiąże się z koniecznością urzędowego stwierdzenia, iż poważne zagrożenie zdrowia i życia dla danej osoby występuje rzeczywiście w kraju stałego zamieszkania. W odniesieniu do uchodźców z 2015 r. i lat poprzednich sprawa skomplikowała się o tyle, iż zdecydowana większość z nich w trakcie różnych okoliczności ucieczki gubiła lub celowo pozbywała się paszportów oraz innych dokumentów tożsamości. Komplikowało to ich sytuację w krajach tranzytowych, w których odmawiali rejestracji (np. na granicy węgierskiej w lipcu i sierpniu 2015 r.) ze względu na odmienne preferencje dotarcia do kraju docelowego, czyli najczęściej Niemiec. Dlatego w praktyce najczęściej procedura rejestracji oraz weryfikacji tożsamości uchodźców była przeprowadzana w krajach docelowych. Według oficjalnych danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) na początku 2015 r. w skali całego świata było ok. 60 mln migrantów, z czego tylko ok. 20 mln to migranci międzynarodowi, czyli osoby szukające schronienia poza granicami kraju zamieszkania. Większość z nich stanowili jednak migranci wewnątrzni, którzy przemieszczali się tylko wewnątrz własnego kraju. Z kolei z liczby 19,5 mln migrantów tylko ok. 1,8 mln ubiegało się oficjalnie o status azylanta w krajach docelowych⁶.

⁴ Za pośrednictwem mediów, internetu oraz niemiecko-francuskiego kanału dokumentacyjnego telewizji satelitarnej Phoenix TV (www.phoenix.de).

⁵ Por. E. Cziomer, *Wyzwania kryzysu ukraińskiego oraz masowej migracji do Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem roli Niemiec w połowie drugiej dekady XXI wieku*, „Studia Politologica Ucraino-Polona” 2016, t. 6, s. 19–33.

⁶ Zob. J. Lehmann, *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Fluechtlingskrise” 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2015, Nr. 52, s. 7–11.

Ze względu na przedłużanie się licznych wojen domowych w bliższym i dalszym sąsiedztwie Europy – na Bliskim i Środkowym Wschodzie (w Syrii, Iraku, Afganistanie i Pakistanie) oraz w Afryce (w Somalii, Erytrei i w krajach Afryki równikowej oraz Libii jako głównego kraju tranzytowego) – nie można także po 2015 r. oczekiwać szybkiego przerwania masowego napływu nielegalnych uchodźców do Europy. Zasadniczą przyczyną zwiększonej liczby napływu uchodźców do Europy w połowie drugiej dekady XXI w. było narastanie latami takich realnych zagrożeń, jak: wojny i konflikty wewnętrzne, brutalne represje rządów dyktatorskich (np. w Erytrei i Syrii), terroryzm, głód, skrajne ubóstwo oraz towarzyszące im z reguły ogromne bezrobocie w tzw. krajach upadłych w tych regionach. Nie można też pominąć wzrostu aktywności dobrze zorganizowanych grup przemytniczych i przestępczych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza zaś w Libii oraz na pograniczu grecko-tureckim w rejonie Morza Egejskiego, ułatwiających za wysokie opłaty nielegalne przekraczanie granic i dostarczających uchodźcom fałszywe dokumenty itp.⁷

Według oficjalnych danych ONZ w 2014 r. do Europy napłynęło 714 tys., a w 2015 już ok. 1,5 mln uchodźców, z czego ok. 1,1 mln do Niemiec. Istotną rolę w masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec odegrało sporo czynników, zwłaszcza zaś przebywanie w republice sporej liczby uchodźców z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki, którzy tworzyli już tam sieci i powiązania migracyjne. Uchodźcy preferowali dodatkowo Niemcy ze względu na lepsze warunki utrzymania, zamieszkania, opieki oraz większe świadczenia finansowe. Z Niemiec było też łatwiej przedostać się do krajów skandynawskich, zwłaszcza zaś do znanej z życzliwego stosunku do uchodźców Szwecji. Pierwszoplanowe znaczenie miał także życzliwy stosunek do uchodźców ze strony kanclerz Merkel, której wideo *Damy sobie radę (Wir schaffen das)* oraz liczne fotografie Merkel z uchodźcami, krążyły w sierpniu i wrześniu 2015 r. w wielu krajach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one rozpowszechniane przez media i bandy przemytników jako potwierdzenie życzliwości rządu federalnego, a nawet pewnego rodzaju forma zaproszenia uchodźców przez Merkel do Niemiec, o czym nieco szerzej w dalszej części opracowania. Wydarzenia powyższe zbiegły się z decyzją rządu węgierskiego z sierpnia 2015 r. odnośnie do przyspieszenia zakończenia budowy metalowych umocnień wzdłuż granicy ze Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium do Węgier jako pierwszego kraju

⁷ S. Riedel, *Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU. Die europäische Verantwortung*, „Arbeitspapiere FG Globale Fragen” 2015, Nr. 2, dostępne na: www.swp-berlin.org.

strefy Schengen. Doprowadziło to z kolei do zamieszania i chaosu zarówno na granicy serbsko-węgierskiej, jak i na dworcu Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące uchodźców koczowało bez zorganizowanej opieki oraz rejestracji, chcąc bez kontroli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec. Z inicjatywy Urzędu Kanclerskiego w Berlinie kanclerze Austrii i Niemiec, Werner Faymann oraz Angela Merkel, kierując się względami humanitarnymi, uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi tymczasowe zawieszenie dyrektywy azyłowej UE Dublin III oraz praktyczne przepuszczanie nielegalnych uchodźców z Węgier do Austrii i Niemiec bez kontroli oraz rejestracji. W ten sposób od 5 września do 10 listopada 2015 r. została praktycznie na pograniczu austriacko-niemieckim wyłączona dyrektywa Dublin III, powodując masowy napływ uchodźców szlakiem bałkańskim do Niemiec⁸. W Austrii zarejestrowało się do końca grudnia ok. 90 tys. uchodźców, a reszta bez kontroli przedostawała się przez całą dobę do Niemiec. Dodatkowo od stycznia do końca kwietnia 2016 r., mimo kontroli, a od lutego i marca 2016 r., mimo zamknięcia pogranicza grecko-macedońskiego z obszarów dotkniętych wojnami domowymi, do Niemiec napłynęło dodatkowo 181 405 uchodźców. W kwietniu 2016 r. nielegalnie granicę z Niemcami przekraczało dziennie ok. 200 uchodźców⁹.

Jak wspomniano wyżej pierwszoplanową rolę w otwarciu granicy austriacko-niemieckiej od 5 września 2015 r. oraz w umożliwieniu masowego napływu ponad miliona uchodźców do Niemiec odegrała postawa kanclerz Merkel. Oficjalnie motywy swojej decyzji Merkel uzasadniała zobowiązaniami swojego kraju z tytułu Konwencji genewskiej o uchodźcach z 1951 r. oraz postanowieniami zmodyfikowanego artykułu 16a Ustawy zasadniczej Niemiec. W licznych wystąpieniach publicznych wskazywała dodatkowo zarówno na względy humanitarne, jak też konieczność zapobieżenia eskalacji napięć, niekontrolowanego przebiegu zajęć na granicy węgiersko-serbskiej oraz w Budapeszcie. Argumenty powyższe nie wyjaśniają jednak w pełni zmiany zasad oraz okoliczności podejmowania przez kanclerz Merkel tak ważnej decyzji, która wcześniej w podobnych, trudnych sytuacjach zachowywała się całkowicie inaczej. Raczej długo zwlekała z zajęciem konkretnego stanowiska do chwili wyjaśnienia oraz bliższego rozpoznania sprawy (np. reakcja na kryzys strefy euro, pomoc finansową dla Grecji i inne problemy w latach 2010–2012), a dopiero później po głębszych przemyśleniach oraz szerszych konsultacjach podejmowała konkret-

⁸ Por. M. Szpala, K. Frymark, *Uszczelnianie zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego*, 2.03.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

⁹ Zob. *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bonn 2016, dostępne na: www.destatis.de, s. 13–35.

ne działania. W sprawie uchodźców jeszcze podczas publicznej dyskusji telewizyjnej (Bürgerdialog) 16 lipca 2015 r. w Rostoku Merkel starała się pocieszyć rozplakaną dziewczynkę palestyńską Reem Sawhwal, dziecko nielegalnych uchodźców, marzącą o nauce i studiach w Niemczech. Przed kamerami telewizji ARD dziewczynka zadała Merkel pytanie, dlaczego po czterech latach tolerowanego pobytu w Niemczech miała lada dzień zostać z całą rodziną przymusowo deportowana do obozu w Libanie? W odpowiedzi rozplakana Reem usłyszała od Merkel – „Niestety mamy taką politykę (azyłową – podkr. EC) i nie wszyscy uchodźcy mogą pozostać w Niemczech”¹⁰. W praktyce od sierpnia do września 2015 r. stanowisko Merkel zmieniło się o 180 stopni. 4 września 2015 r., po wspomnianej już wyżej rozmowie z kanclerzem austriackim Faymannem, Merkel wyraziła zgodę na masowe przekraczanie przez uchodźców granicy austriacko-niemieckiej oraz swobodę przemieszczania się bez kontroli i ograniczeń do obozów przejściowych dla uchodźców w Niemczech. Nie ulega wątpliwości, iż Merkel działała pod presją czasu, niepokojących obrazów telewizyjnych oraz narastającej frustracji i agresji uchodźców na granicy serbsko-węgierskiej. Uczyniła to jednak bez szerszych konsultacji politycznych w Niemczech oraz w UE. Równocześnie Merkel do końca 2015 r. była niezwykle uparta w forsowaniu swojego stanowiska na rzecz utrzymania otwartej dla uchodźców granicy niemieckiej oraz odrzucała wszelkie krytyczne uwagi na powyższy temat. Przyjmowała tylko oceny potwierdzające jej koncepcje rozwiązania kryzysu migracyjnego¹¹.

Na podstawie analizy i obserwacji można założyć dwa uzasadnienia zmiany postawy Merkel.

Pierwszy: Merkel nie posiadała wystarczających informacji, w tym służb dyplomatycznych oraz wywiadowczych, o możliwości tak masowej skali migracji uchodźców do UE, a zwłaszcza do Niemiec.

Drugi: Merkel kalkulowała na trzeźwo szansę migracji, nie przewidując jednak do końca 2015 r. tak masowego napływu uchodźców do Niemiec. Wewnętrznie widziała głównie korzyści, bagatelizując jego ujemne następstwa, licząc zarazem na przeforsowanie życzliwego wobec napływu uchodźców stanowiska ze strony całej UE.

Autor opowiada się za wariantem drugim, który dodatkowo potwierdzają późniejsza postawa i działania polityczne Merkel w odniesieniu do kryzysu migracyjnego.

¹⁰ R. Alexander, *Merkel – nicht emotional beschränkt, nur sprachlich*, „Die Welt” 16.07.2015, dostępne na: www.welt.de.

¹¹ Por. obszerną analizę zespołu dziennikarskiego: S. Aust et al., *Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens*, „Die Welt” 9.11.2015, dostępne na: www.welt.de.

Wewnętrzne aspekty działań Niemiec na rzecz rozwiązywania kryzysu migracyjnego

Niemcy ze względu na swoją historię, duży potencjał gospodarczy i położenie w centrum Europy posiadają bogate doświadczenie migracyjne. Jeśli brać pod uwagę żywiołowe ucieczki oraz przymusowe przesiedlenia ludności w czasie końcowej fazy II wojny światowej oraz po jej zakończeniu, w kontekście zmiany granic, to ze Wschodu na teren okupowanych Niemiec przeniosło się do 1949 r. ponad 15 mln osób. Od połowy lat 50. z Europy Środkowo-Wschodniej, ZSRR oraz NRD przeniosło się do RFN ok. 10–12 mln Niemców oraz ludzi pochodzenia niemieckiego (tzw. przesiedleńców, uciekinierów i późnych przesiedleńców). Równocześnie ze względu na brak rąk do pracy dla dynamicznie rozwijającej się gospodarki zachodnionieemieckiej od połowy lat 50. do końca lat 80. do RFN, a w mniejszym stopniu NRD, zwербowano kilka milionów robotników cudzoziemskich (*Gastarbeiter* – w RFN, a *Vertragsarbeiter* – w NRD). Od 1953 r. do RFN, a następnie zjednoczonych Niemiec po 1990 r., masowo napływały także różne kategorie uchodźców – w sumie 4,6 mln, z czego 3,7 mln po zjednoczeniu. Warto jednak podkreślić, że o ile do 1989 r. tylko 20,3% uchodźców składało w RFN wnioski o azyl, to po zjednoczeniu wnioski składało już 79,7%. Do Niemiec regularnie napływali w poszukiwaniu zarobku i pracy także pracownicy cudzoziemscy z różnych krajów świata, a zwłaszcza z krajów Europy południowej – Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Grecji oraz Turcji. W sumie ok. 16,5% z 81,1 mln ludności Niemiec posiadało w 2014 r. rodowód migracyjny. Natomiast liczba cudzoziemców w republice wynosiła 8,1 mln osób (2014 r.). Niemcy posiadają co roku ujemny bilans demograficzny, gdyż więcej obywateli niemieckich opuszcza ojczyznę, niż imigruje (w 2014 r. różnica ta wynosiła 26 tys.). Niekorzystne są też prognozy demograficzne dla Niemiec. Według prognozy z pierwszej połowy 2015 r. liczba ludności do 2060 r. spadnie do 67,3 mln, przy mniejszej imigracji, lub do 73,1 mln, przy zwiększonej imigracji¹².

Można więc przyjąć, iż Niemcy posiadają duże doświadczenie historyczne, sięgające XIX w., a zwłaszcza okresu po 1945 r., w odniesieniu do różnych form zarówno migracji własnych obywateli do innych krajów, jak też imigracji zewnętrznych, w tym uchodźców.

W latach 2015–2016 obok czynnika humanitarnego czynnik demograficzny stanowił jedną z pierwszoplanowych przesłanek wewnętrznego działania rządu federalnego na czele z kanclerz Merkel na rzecz zasygnalizowanego wyżej otwarcia granicy austriacko-niemieckiej oraz przyjmo-

¹² Zob. *Datenreport 2016...*, op. cit., s. 20–23.

wania bez ograniczenia uchodźców. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż podobna sytuacja powstała w okresie kryzysu jugosłowiańskiego i stopniowego rozpadu Jugosławii, kiedy to w Niemczech w 1992 r. wnioski o azyl złożyło 438,191 uchodźców głównie z Bałkanów zachodnich. Liczba składanych w republice wniosków przez azylantów spadała w następnych latach systematycznie, osiągając w 2008 r. bardzo niski stan 28 018 uchodźców. Wzrost składanych wniosków o azyl nastąpił dopiero w 2014 r., osiągając liczbę 202 834 osób. Natomiast pojawienie się wspomnianych wyżej nowych zagrożeń doprowadziło w 2015 r. do złożenia rekordowej liczby 476 649 wniosków, czyli wzrost o 135,0%. O ile w pierwszej połowie 2015 r. największe grupy uchodźców napływały z Bałkanów (z Kosowa, Albanii, Macedonii i Serbii), o tyle w drugiej połowie tego roku na czoło wysunęli się Syryjczycy, Irakijczycy oraz Afgańczycy, a w dalszej kolejności mieszkańcy Pakistanu, Iranu oraz Erytrei oraz innych krajów afrykańskich¹³.

Początkowo humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne w stosunku do uchodźców, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych (PEGIDA – *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*, AfD – *Alternative für Deutschland*, NPD – *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*; i innych ugrupowań prawicowych), zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. Równocześnie jednak nie brakowało objawów wrogości wobec uchodźców. W całych Niemczech tylko w samym 2015 r. było ok. tysiąc podpałek w domach zamieszkałych lub przeznaczonych do zamieszkania przez uchodźców. Niemiecka kultura „życzliwego przyjęcia i gościnności” (*Willkommenskultur*) dominowała na obszarze dawnych Niemiec Zachodnich, gdzie setki tysięcy osób było nie tylko darczyńcami, ale także czynnie angażowało się w opiekę nad uchodźcami. Stopniowo jednak w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców, wydłużającego się procesu ich rejestracji, a także wydłużania się decyzji o przyznaniu lub odmowie nadania statusu azylanta. Stopniowo zarzucano Merkel i całemu rządowi federalnemu brak przemyślanej koncepcji długofalowej przyjęcia oraz integracji uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp.¹⁴

Od początku 2016 r., zwłaszcza po zajęciach nocy sylwestrowej 2015/2016 w Kolonii (molestowanie seksualne i kradzieże wobec dziewcząt

¹³ Por. *Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016, dostępne na: www.bamf.de, s. 7–9.

¹⁴ Por. R. Balcerowiak, *Faktencheck Flüchtlingskrise: Was kommt auf Deutschland noch zu?*, Berlin 2015, s. 54 i nast.

i kobiet niemieckich przez uchodźców z Afryki Północnej), nasiliły się ze wszystkich stron sceny politycznej coraz bardziej krytyczne oceny strategii Merkel odnośnie do przyjmowania bez ograniczeń przez Niemcy nielegalnych uchodźców. Dominowało coraz bardziej powszechne przekonanie, że ich liczbę należy bezwzględnie ograniczyć. Merkel formalnie odrzucała zasadę, forsowaną przez współrządzącą CSU (Christlich-Soziale Union), konieczności ustalenia górnej granicy przyjmowanych przez Niemcy uchodźców, powołując się na artykuł 16a Ustawy zasadniczej oraz Konwencji genewskiej z 1951 r. Popierała ją natomiast współrządzająca SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) oraz opozycyjna partia Zielonych (Die Grünen). W praktyce od wiosny 2016 r. udało się rządowi federalnemu jedynie nieco przyspieszyć procedurę rozpatrywania wniosków przy równoczesnym zaostrzeniu prawa azylowego oraz przyspieszenia readmisji określonych kategorii uchodźców do tzw. bezpiecznych krajów pochodzenia uchodźców. W kwietniu 2016 r. na rozpatrzenie czekało w Niemczech jeszcze 432 tys. wniosków o azyl. W celu przyspieszenia procedur rozpatrywania wniosków o azyl od początku 2016 r. wzmocniono placówki BAMF, zatrudniające dotychczas 5 tys. urzędników, o dalsze 17 tys. wysokiej klasy specjalistów ds. przyjmowania i selekcji wniosków uchodźców. W okresie od stycznia do początku maja 2016 r. rozpatrzone w sumie 194 500 wniosków o azyl, z czego ok. 58,7% pozytywnie, a 2,8% uzyskało tylko „ochronę uzupełniającą” (prawo pobytu czasowego w Niemczech ze względu na niemożność powrotu do ojczyzny, ale bez statusu azylanta). Natomiast 12,6% wniosków wycofano i przekazano zgodnie z dyrektywą Dublin III (2013 r.) do ponownego rozpatrzenia w innych krajach UE. W ambasadzie niemieckiej w Bejrucie czekało dodatkowo na rozpatrzenie ok. 30 tys. wniosków o azyl dla uchodźców syryjskich zgodnie z przysługującym im prawem do połączenia ze współmałżonkami, którzy przebywali już w Niemczech¹⁵.

W myśl zasady „wspierać i wymagać” (*fördern und fordern*) rząd federalny zaostrzył zasady i wymogi udzielania wsparcia finansowego oraz opieki nad uchodźcami. Równocześnie opracowano program tworzenia nowych miejsc pracy, przedszkoli, kursów nauki języka niemieckiego itp. celem przyspieszenia integracji najbardziej aktywnych oraz uzdolnionych uchodźców w społeczeństwie niemieckim (pakiety azylowe I i II oraz znajdująca się toku procedury ratyfikacyjnej w Bundestagu i Bundesracie – ustawa integracyjna z 24 maja 2016 r.)¹⁶.

¹⁵ A. Echtermann, M. Steinhagen, *Weniger Flüchtlinge in Deutschland* „Frankfurter Rundschau” 9.05.2016, dostępne na: www.fr.de.

¹⁶ Zob. F. Huysken, *Abgehauen, eingelagert, durchsortiert, abgewehrt, eigebaut. Neue deutsche Flüchtlingspolitik*, Hamburg 2016.

Napływający w 2015 r. i 2016 r. do Niemiec uchodźcy byli w toku składania wniosków azylowych szczegółowo ankietowani. Z analiz powyższych wynika, iż 68% uchodźców to ludzie poniżej 33 lat, których tym połowa to małżeństwa. Pod względem wykształcenia 18% posiada wykształcenie wyższe, 20% ukończyło gimnazjum, a 22% szkołę podstawową. Tylko 7% nie posiada żadnego wykształcenia. Mężczyźni wyraźnie górują poziomem wykształcenia nad kobietami. Wśród absolwentów studiów wyższych połowa to mężczyźni, a połowa to kobiety. Jeśli uchodźcy są wykształceni to mają lepszą perspektywę na pozostanie w Niemczech (tzw. *Bleibeperspektive*). Blisko jedna trzecia ankietowanych uchodźców zna język angielski, ale tylko 2% z nich posługuje się językiem niemieckim¹⁷. Panuje przekonanie, iż szybka nauka języka niemieckiego przez uchodźców jest ważną przesłanką uzyskania pracy, mieszkania oraz szybszej integracji w społeczeństwie niemieckim.

Jedną z przesłanek zachęcających wielu uchodźców do wyboru Niemiec jako kraju docelowego było podniesienie jednorazowej kwoty „kieszonkowego powitalnego” (*Willkommensgeld*) do 670 euro indywidualnie dla każdego uchodźcy. Było to jednak konsekwencją orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. w odniesieniu do sporu między federacją a krajami związkowymi co do zasad i wysokości finansowania uchodźców, a nie świadomego działania kanclerz Merkel lub rządu federalnego na rzecz przyciągania uchodźców do Niemiec. Dla masy uchodźców była to jednak wyraźna zachęta wyboru Niemiec jako kraju docelowego¹⁸. Natomiast kwota przekazywana miesięcznie każdemu uchodźcy wynosiła w 352 euro i lokowała Niemcy na czwartym miejscu w Europie.

Wspomniane wyżej pakiety azylowe I i II umożliwiały stosowanie określonych sankcji finansowych wobec poszczególnych kategorii uchodźców z tytułu niesubordynacji, a zwłaszcza z tytułu niefrekwentowania na zajęciach nauki języka niemieckiego. Niemieckie koła gospodarcze zgłaszały od 2014/2015 istnienie ok. 600 tys. wolnych miejsc rocznie. W ich ocenie napływ 1,1 mln uchodźców do Niemiec w 2015 r. nie będzie rzutował w żaden sposób na wypełnienie brakującej siły roboczej na niemieckim rynku pracy w bliższej perspektywie czasowej. Związany z przemysłem niemieckim Instytut Gospodarki Niemieckiej w Kolonii przygotował w 2016 r. ekspertyzę odnośnie do możliwości realnego zatrudnienia w RFN uchodźców. Wynikało z niej, iż w 2017 r. zatrudnienie obejmie najwyżej

¹⁷ Por. A.K. Rich, *Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, „BAMF-Kurzanalyse” 2016, Nr. 3, dostępne na: www.bamf.de.

¹⁸ U. Poschardt, T. Mumme, „Wenn ich nach Deutschland komme, muss ich mich anpassen”, „Die Welt” 13.02.2016, dostępne na: www.welt.de.

ok. 175 tys. wyszkolonych uchodźców. Zatrudnienie będzie można sukcesywnie zwiększać dopiero od 2018 r., tworząc nowe stanowiska pracy (w tym również dostosowane do prostych czynności – niem. *Minijob*). Całkowity koszt wydatków na utrzymanie wszystkich uchodźców w Niemczech według specjalistów wyniesie na 2016 r. – 17 mld euro, a w 2017 r. – ok. 23 mld euro¹⁹. Natomiast Federalne Ministerstwo Finansów w Berlinie wysokość kosztów utrzymania uchodźców w Niemczech w latach 2016–2020 oceniało szacunkowo na 90 mld euro²⁰. Cały ciężar zakwaterowania i opieki nad uchodźcami spadał jednak, zgodnie z centralnym rozdzielnikiem (Königstein), na kraje związkowe, gminy i miasta, które ciągle monitorowały rząd federalny w Berlinie o przydział dodatkowych środków dla zaspokojenia rosnących potrzeb zakwaterowania, wyżywienia, opieki nad dziećmi uchodźców itp. Dyslokacja uchodźców w Niemczech wzbudzała wiele narastających kontrowersji i obaw, zwłaszcza na obszarze byłej NRD, gdzie ich skupiska były najmniejsze, a obawy i zastrzeżenia mieszkańców zdecydowanie największe lub wrogie. Obawy i zastrzeżenia przed masowym napływem uchodźców zgłaszali nie tylko zwolennicy ugrupowań nacjonalistyczno-szowinistycznych, lecz także osoby posiadające niskie wynagrodzenia lub pobierały różne kategorie zasiłków społecznych.

Tendencje powyższe potwierdzają również reprezentatywne sondaże ankietowe z początku lutego 2016 r. Wynikało z nich, iż aż 81% respondentów nie akceptowało polityki rządu CDU–CSU–SPD w Berlinie wobec uchodźców, a tylko 18% aprobowало ją. Ponadto aż 90% ankietowanych opowiadało się jednoznacznie za udzieleniem w Niemczech azylu osobom prześladowanym, lecz tylko 25% dopuszczało podobne rozwiązanie w odniesieniu do uchodźców ekonomicznych, których głównym motywem imigracji do Niemiec było długotrwałe i wysokie bezrobocie i chęć zatrudnienia²¹. Krytyka rządu federalnego przełożyła się również na wyniki wyborów krajowych w Saksonii-Anhalt, Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii-Palatynacie 13 marca 2016 r., w których CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) i SPD poniosły duże straty, a antymigrancka i populistyczno-prawicowa partia (AfD) nie tylko przekroczyła zaporowy próg 5% i weszła jako nowa partia do wszystkich trzech Landtagów, ale osiągnęła wyniki powyżej 10%. Na terenie byłej NRD – w Saksonii-Anhalt uzyskała aż 24,2% poparcia wyborców, a dla porównania CDU, jako

¹⁹ Zob. T. Hentze, H. Schäfer, *Flüchtlinge. Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen*, „IW- Kurzberichte”, 2016, Nr. 3, s. 3–4.

²⁰ Por. A.K. Rich, *Sozialstruktur...*, op. cit., s. 1–2.

²¹ Por. *Umfrage zur Flüchtlingspolitik. Mehrheit der Deutschen unzufrieden mit der Bundesregierung*, 3.02.2016, dostępne na: www.spiegel.de.

główna partia rządząca, tylko 29,8% głosów wyborców²². Wyniki wyborów krajowych były pewnego rodzaju ostrzeżeniem przed kolejnymi wyborami na szczeblu federalnym do Bundestagu jesienią 2017 r. Podważały one również bezpośrednio strategię kanclerz Merkel w kryzysie migracyjnym, jej aspiracje do przywództwa w CDU oraz ubiegania się w wyborach do Bundestagu w 2017 r. ponownie o urząd kanclerski. Na początku maja 2016 r. przeciwko jej ponownej kandydaturze na kanclerza federalnego wypowiedało się w skali ogólnoniemieckiej blisko 64% (63,8% na zachodzie oraz 64,8% na wschodzie Niemiec)²³.

Mimo wielu niepowodzeń oraz nasilającej się krytyki wewnętrznej Merkel nie zrezygnowała z działań na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego w ramach UE. Miało się to okazać sprawą trudniejszą niż działania wewnętrzne.

Rola Niemiec w próbach rozwiązania kryzysu migracyjnego w ramach UE

Wyżej wskazano już na okoliczności i motywy kanclerz Merkel czasowego zawieszenia dyrektywy Dublin III oraz współdziałania z austriackim kanclerzem Faymannem skutkującego niekontrolowanym przepływem od początku września 2015 r. uchodźców z Węgier przez Austrię do Niemiec. Jak się okazało, gros uchodźców wybierało jako kraj docelowy Niemcy. Ze względu na silne wpływy nacjonalistyczno-konserwatywnej oraz antymigranckiej Partii Wolnościowej Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs) oraz słabnącą pozycję polityczną wielkiej koalicji socjalistów (Sozialdemokratische Partei Österreichs) i ludowców (Österreichische Volkspartei) we Wiedniu zdecydowaną większość uchodźców kierowano do Niemiec. Sama Austria zdecydowała się na przyjęcie nieco ponad 90 tys. uchodźców. W tej sytuacji już 10 listopada 2015 r. Niemcy i Austria ponownie wprowadziły kontrole graniczne w myśl dyrektywy Dublin III²⁴.

W październiku 2015 r. kanclerz Merkel zakładała jeszcze możliwość rozwiązania kryzysu migracyjnego przy pomocy krajów członkowskich UE przez ich dyslokację. Przychylna planom Merkel Komisja Europejska przevorsowała na Radzie UE 24 października 2015 r. zwykłą większością głosów dyrektywę odnośnie do ustalenia wiążących kwot obowiązkowe-

²² *Abstimmungen in drei Ländern. Die Ergebnisse der Landtagswahlen im Überblick*, 13.03.2016, www.spiegel.de.

²³ *Por. Zwei Drittel wollen Merkel nach der Bundestagswahl nicht mehr als Kanzlerin*, 10.05.2016, dostępne na: www.cicero.de.

²⁴ *Deutschland wendet wieder Dublin-Verfahren an*, 10.11.2015, dostępne na: www.welt.de.

go rozdzielnika przydziału 160 tys. nielegalnych uchodźców na 26 krajów członkowskich UE (bez Wielkiej Brytanii i Danii). Wywołało to ostry sprzeciw i odmowę ze strony krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Słowacji i Węgier), natomiast Polska (rząd PO/PSL) wyraziła zgodę na przyjęcie powyższej dyrektywy, ale nowy rząd PIS od jesieni 2015 r. solidaryzował się krajami Grupy Wyszehradzkiej i nie przyjmował w następnych miesiącach uchodźców²⁵. Tak samo postąpiła zresztą większość państw członkowskich UE, co było nie tylko odcięciem się od niekonsultowanych zasad nowej polityki migracyjnej Niemiec, ale stanowiło również wyraz podważania ich aspiracji do przeprowadzenia w UE. W sumie w zimie 2015/ 2016 r. tylko niektóre kraje członkowskie przyjęły łącznie ok. 700 uchodźców z kontyngentu 160 tys. uchodźców planowanych do dyslokacji przez Komisję Europejską. Największym zawodem dla Merkel było zaangażowanie się Austrii w kierunku zamknięcia szlaku bałkańskiego ze względów wewnętrzpolitycznych na mocy porozumienia 24 lutego 2016 r. we Wiedniu z krajami UE (Austrii, Słowenii i Chorwacji) oraz zachodnich Bałkanów (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Kosowa, Macedonii i Serbii)²⁶. Niemcy i Grecja, które były temu przeciwnie, w ogóle nie zostały zaproszone do Wiednia, a Bułgaria była tylko obserwatorem. Decyzja powyższa zahamowała wprawdzie napływ nielegalnych uchodźców do Austrii i Niemiec, ale nie rozwiązywała problemu kumulacji napływających bez przerwy masowo uchodźców z Turcji do Grecji.

Merkel zdecydowała się na przełomie lutego i marca 2016 r. na przyspieszenie wprowadzenia rozwiązań diskutowanych już pod koniec 2015 r. w uzgodnieniu z wszystkimi krajami członkowskimi. Według jej strategii należało powiązać problem przyjmowania uchodźców z kwestiami ochrony granic zewnętrznych UE, zwalczania grup przemytników oraz zwiększenia liczby centrów przyjmowania i rejestracji uchodźców w Grecji i Włoszech, a także ze sprawą udzielenia pomocy w utrzymywaniu uchodźców niektórym krajom Bliskiego Wschodu i Afryki. W ten sposób winno było dojść do zahamowania ich masowej i nielegalnej migracji do UE oraz przekształcenia jej w przyszłości w legalny napływ migrantów. Nie wchodząc w tym miejscu w kwestie szczegółowe, należy wskazać tylko na najważniejsze porozumienia w tym zakresie, w których przygotowaniu w ramach UE aktywną rolę odegrały Niemcy:

²⁵ K.O. Lang, *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*, „SWP-Aktuell” Oktober 2015, Nr. 84, dostępne na: www.swp-berlin.org.

²⁶ Por. szerzej: M. Szpala, K. Frymark, *Uszczelnianie zachodniobałkańskiego szlaku...*, *op. cit.*, s. 6–7.

- Utworzenie na szczycie UE–Afryka 11–12 listopada 2015 europejskiego „Funduszu Powierniczego na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce”. Ma on być zasilony docelowo przez KE i kraje członkowskie w wysokości 2,8 mld euro. Realizacja będzie zależała w dużym stopniu od ustabilizowania się sytuacji w objętej wojną domową Libii.
- Niemcy przywiązywały szczególną wagę do szczytu UE–Turcja 29 listopada 2015 r. w Brukseli, który miał po wstępnych konsultacjach uzgodnić zasady ograniczenia migracji uchodźców przez Grecję do UE. Za przyjęcie takiego zobowiązania Turcji obiecano z jednej strony przyspieszenie rozmów akcesyjnych z UE, a z drugiej uzyskanie rekompensaty w wysokości 3 mld euro na zmniejszenie kosztów utrzymania ponad 2,7 mln uchodźców syryjskich w jej granicach. Równocześnie kraje UE zadeklarowały dodatkowo znaczne odciążenie Turcji przejęciem odpowiedniego kontyngentu uchodźców syryjskich, którego wysokość wniesie ok. 400 tys. uchodźców syryjskich w ciągu kilku lat. W uzupełnieniu do powyższych wstępnych uzgodnień na kolejnym szczycie UE–Turcja w Brukseli 18 marca 2016 r. doprecyzowano dodatkowo następujące kwestie:
 - współpracę Turcji i Grecji z okrętami NATO patrolującymi Morze Egejskie w celu uszczelnienia granicy z Grecją,
 - doprecyzowanie zasady przejmowania oczekujących w Grecji uchodźców na powrót do Turcji w wysokości ok. 400 tys., za których UE przyjmie w stosunku 1:1 ok. 72 tys. uchodźców syryjskich i rozdzieli ich w krajach członkowskich,
 - z tytułu powyższej umowy Turcja dostanie dodatkowo 3 mld, czyli łącznie 6 mld do 2018 r. euro na utrzymanie uchodźców syryjskich na swoim terytorium,
 - poza uzgodnionym już wcześniej przyspieszeniem rozmów akcesyjnych obywatele tureccy winni skorzystać już od lipca 2016 r. z przywileju ruchu bezwizowego do krajów UE²⁷.
- Niemcy odegrały również ważną rolę na konferencji w Londynie na początku lutego 2016 r. z udziałem 70 krajów dawców pomocy dla ludności syryjskiej objętej wojną domową od 2011 r. W sumie zebrano 11 mld dolarów, z czego rząd RFN przekazał pomoc w wysokości 2,3 mld euro.
- Utworzenie przez UE na terenie Grecji i Włoch 11 centrów przyjęć i rejestracji dla migrantów (tzw. hotspotów), które byłyby w stanie nie

²⁷ EU-Gipfel zur Flüchtlingsfrage. Wie Europa Staaten zum Türkei-Deal stehen, 17.03.2016, dostępne na: www.wiwo.de.

tylko rejestrować, lecz także decydować o pozostaniu lub readmisji z UE wszystkich potencjalnych azylantów²⁸.

W sumie zasygnalizowane wyżej działania rządu federalnego na czele z kanclerz Merkel na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego UE, a zwłaszcza zawarcie porozumienia odnośnie do układu migracyjnego UE–Turcja z 18 marca 2016 r., zahamowała masowy napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec. Nie rozwiązano natomiast sprawy dyslokacji ok. 720 tys. uchodźców syryjskich w ramach całej UE. Niemcy i kraje UE uzależniły się w dużym stopniu od interesów Turcji oraz dobrej woli jej autorytarnego prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan w kwestii zahamowania napływu nielegalnych migrantów do UE. Nie rozwiązuje to jednak ostatecznie kryzysu migracyjnego, gdyż od wiosny 2016 r. nielegalni uchodźcy po zamknięciu szlaku bałkańskiego poszukiwali już nowych dróg nielegalnego przekroczenia granic UE, zwłaszcza przez Morze Śródziemne do Włoch. Istnieje też wiele obaw co do dotrzymania przez Turcję warunków umowy z 18 marca 2016 r. oraz funkcjonowania uzgodnionego rozdzielnika dyslokacji nielegalnych uchodźców syryjskich z obozów tureckich na kraje członkowskie UE-28.

Po podpisaniu układu UE–Turcja 18 marca 2016 r. doszło do umocnienia pozycji politycznej prezydenta tureckiego Erdoğan, który po rozbiciu parlamentarnej opozycji kurdyjskiej wyraźnie dążył do przekształcenia Turcji w autorytarny system prezydencki pod własnym przywództwem. Na każdą krytykę swojego autorytarnego stylu sprawowania władzy z Brukseli lub Berlina reagował arogancko. Dwukrotne spotkanie Merkel i Erdoğan w Ankarze i Stambule między marcem a majem 2016 r. wiązały się m.in. z faktem niemożliwości niespełnienia przez Turcję niektórych kryteriów prawno-politycznych odnośnie do zwolnienia jej obywateli z obowiązku wizyjazdowych do UE od lipca 2016 r. Erdoğan traktuje powyższe zagadnienie prestiżowo, bo może mu przysporzyć dodatkowej popularności podczas ewentualnych, kolejnych przedterminowych wyborów, w których osiągnięcie przez partię rządzącą AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) ponad 50% głosów może mu pozwolić na zmianę konstytucji i formalne wprowadzenie systemu autorytarnych rządów prezydenckich. Dlatego po spotkaniu z Merkel w maju 2016 r. Erdoğan groził oficjalnie UE, iż jeśli obywatele tureccy nie zostaną zwolnieni z obowiązku wizyjazdowych, to Turcja wycofa się z układu z UE z 18 marca 2016 r.²⁹

²⁸ Por. S. Angenendt, D. Kipp, A. Koch, *Grenzsicherung, Lager, Kontingente. Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?*, „SWP-Aktuell” April 2016, Nr. 30, dostępne na: www.swp-berlin.org, s. 1–8.

²⁹ Por. *Flüchtlingsabkommen. Ankara droht der EU*, 25.05.2016, www.handelsblatt.com.

Reasumując, można ogólnie stwierdzić, iż według stanu na koniec maja 2016 r. problem nielegalnej migracji do UE i Niemiec jest daleki od rozwiązania. Po zamknięciu szlaku bałkańskiego z nastaniem wiosny 2016 r. uchodźcy znowu preferują szlak śródziemnomorski jako główną drogę do UE przez Włochy.

Podsumowanie

Z przedstawionej wyżej analizy masowego napływu nielegalnych uchodźców z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki do Europy w latach 2015–2016 wynikają następujące implikacje oraz wnioski dla UE i Niemiec:

Napływ ponad 1,5 mln nielegalnych uchodźców do UE w latach 2015–2016 jest następstwem niezależnych przyczyn migracji w skali globalnej i regionalnej ze szczególnym uwzględnieniem nasilającej się skali zagrożeń na Środkowym i Bliskim Wschodzie oraz w krajach afrykańskich. Podjęte dotychczas środki przeciwdziałania masowej migracji w ramach UE są doraźne oraz nieskuteczne w bliższej i dłuższej perspektywie.

Na podstawie pogłębionych badań interdyscyplinarnych zespół badawczy SAT z Freiburga przedstawił następujące scenariusze hipotetycznego napływu uchodźców do UE w latach 2016–2017:

A: obowiązuje układ UE–Turcja z 18 marca 2016 r. bez zakończenia wojny domowej w Syrii, ale liczba uchodźców napływających do UE waha się od 1,3 do 2,1 mln (2016 r.),

B: dochodzi do pokoju w Syrii, liczba uchodźców zmniejsza się do 1,8 mln,

C: zaostrza się wojna domowa w Syrii, liczba uchodźców zwiększa się do 2,3 mln,

D: ujawniają się nowe konflikty w Afryce na szeroką skalę (np. w Nigerii, Egipcie do końca 2016 r.) – do UE napływa ok. 3,7 mln uchodźców,

E: otwarte granice, w tym szlak bałkański – liczba uchodźców może się nawet hipotetycznie zwiększyć do 6,4 mln³⁰.

Najbardziej realistyczne wydają się scenariusze A–D, które wymagałyby jednak utrzymania porozumienia UE–Turcja z 18 marca 2016 r. oraz większego współdziałania wszystkich państw członkowskich UE w rozwiązywaniu złożonych problemów masowej migracji do UE.

Dylemat krajów UE będzie jednak polegał na tym, iż masowy napływ nielegalnych uchodźców może skłonić niektóre kraje członkowskie do

³⁰ S. Beutelsbacher et al., *Fünf Flüchtlings Szenarien. Flüchtlinge könnten bald über die „Kaukasus-Route“ kommen*, 17.03.2016, dostępne na: www.welt.de.

przeforsowania zniesienia swobody podróżowania oraz przywrócenia kontroli granicznych dla ludzi i towarów. To jednak, według niektórych ekspertów, doprowadziłoby do ogromnego wzrostu kosztów funkcjonowania całej UE. W latach 2016–2025 straty dla całej UE oblicza się na ok. 1,4 bln euro, z czego dla Niemiec od 77 do 235 mld euro z tytułu spadku wzrostu gospodarczego oraz innych obciążeń i kosztów³¹. W konsekwencji mogą powstać hipotetycznie dwa warianty rozwoju sytuacji: a) ścisła współpraca całej UE-28, lub b) tworzenie w kontekście podziału strefy Schengen się nowego rdzenia w Europie zachodniej i północnej z udziałem Niemiec.

Niemcy zmierzają w ramach ONZ i UE krótkofalowo do ograniczenia masowego napływu uchodźców do UE przez zwalczanie ich przyczyn w krajach pochodzenia i tranzytowych. Równocześnie działają wewnętrznie na rzecz tworzenia prawno-politycznych i społeczno-gospodarczych warunków i ram dla ich lepszej integracji. W ramach UE zabiegają w trudnych warunkach o pozyskanie sojuszników w ramach tzw. koalicji chętnych dla wypracowania nowych wspólnotowych ram polityki migracyjnej w celu przezwyciężenia istniejących różnic i trudności. Może to się wydłużyć do dwóch lat.

Abstrakt

Opracowanie koncentruje się na analizie wewnętrznych i międzynarodowych wyzwań co do nielegalnej migracji do UE, które egzemplifikuje na przykładzie Niemiec. Artykuł składa się z trzech części oraz wniosków końcowych. W pierwszej części przedstawiono ogólne przyczyny oraz zakres migracji ok. 1,5 mln uchodźców do UE, z czego ok. 1,1 mln do Niemiec. Wiązało się to głównie z decyzją kanclerz Angeli Merkel i kanclerza Austrii Wernera Faymanna odnośnie do tymczasowego otwarcia granicy dla uchodźców od 4 września do 10 listopada 2015 r. Autor wysuwa hipotezy uzasadniające podjęcie i forsowanie przez Merkel powyższej kontrowersyjnej decyzji. W drugiej części przedstawiono wewnętrzne przesłanki działań władz niemieckich na różnych szczeblach na rzecz przyjęcia, rejestracji, weryfikacji oraz integracji uchodźców w Niemczech. Sporo miejsca poświęcono również polityczno-społecznym i gospodarczym następstwom powyższych działań. W trzeciej części autor przedstawił rolę Niemiec w próbach rozwiązania kryzysu migracyjnego w ramach UE, łącznie z zawarciem układu UE–Turcja z 18 marca 2016 r. Działania powyższe są połowiczne i dalekie od ostatecznego rozwiązania.

Słowa kluczowe: wyzwania, nielegalne migracje, UE, strefa Schengen, Niemcy

³¹ M. Böhmer et al., *Abkehr vom Schengen-Abkommen. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf Deutschland und Länder der Europäischen Union*, 2016, www.bertelsmann-stiftung.de.

Internal and international challenges of the illegal migration to the EU on the example of Germany in 2015–2016

Abstract

The text focuses on the analysis of internal and international challenges of illegal migration to the EU on the example of Germany. It consists of three parts and the conclusions. The first part shows the general causes and scope of migration ca. 1,5 million refugees into the EU, of which ca. 1.1 million to Germany. This involved mainly with the decision of Chancellor Angela Merkel and Austrian Chancellor Werner Faymann on provisional opening the border for refugees from September 4 to November 10, 2015, the author puts forward a lot of hypotheses, justifying to take and pushing by Merkel this controversial decision. In the second part describes internal conditions for action by the German authorities at various levels for the acceptance, registration, verification and integration of refugees in Germany. A lot of space is devoted to the social and economic as well political well consequences of these actions. In the third part author outlines the role of Germany in trying to resolve the refugees crisis within the EU, including the conclusions of the EU-Turkey agreement of March 18, 2016. The actions are hemiparesis and far from the final solution.

Key words: challenges, illegal migration, EU, Schengen Zone, Germany

Marcin Lason

Stanowisko polskich partii politycznych wobec problemu uchodźstwa i imigracji w drugiej dekadzie XXI wieku

Wprowadzenie

Problem uchodźstwa i imigracji stał się jednym z najważniejszych dla Unii Europejskiej (UE) i Polski w 2015 r. Jego konsekwencje rzutują nie tylko na sytuację polityczną w poszczególnych państwach europejskich, ale i na przyszłość UE, a wręcz samą ideę integracji europejskiej. Niesie on bowiem ze sobą wiele konsekwencji społecznych, gospodarczych, religijnych i kulturowych czy wreszcie w obszarze bezpieczeństwa. Nic więc dziwnego, że stał się on jednym z głównych tematów toczących się w Europie debat, szczególnie w państwach, w których odbywają się różnego rodzaju wybory czy referenda. Tak też było w Polsce w 2015 r. ze względu na toczącą się wtedy kampanię wyborczą, zarówno prezydencką, jak i parlamentarną.

W artykule dokonano analizy programów wyborczych i wskazano, jakie miejsce zajmowała w nich kwestia uchodźców i imigrantów i jakie były postulaty rywalizujących ze sobą partii. Jest to podstawowy cel artykułu. Został on zrealizowany przez analizę dokumentów programowych dostępnych w różnej formie na stronach internetowych ugrupowań politycznych i komitetów wyborczych. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, w którym zawiera się główny problem badawczy, jakie było stanowisko polskich partii politycznych w sprawie problemu uchodźstwa i imigracji w drugiej dekadzie XXI w.? Autor zakłada, że w większości wypadków było to stanowisko negatywne, to jest niedopuszczające do ich przyjęcia lub udzielenia większej pomocy, co było zgodne ze opinią większości społeczeństwa, negatywnie nastawionego do uchodźców i imigrantów. Opinia ta była kluczowa dla postulatów partii w okresie wyborczym, które celem pozyskania

elektoratu dostosowywały się do głosu opinii publicznej. Na koniec trzeba wyjaśnić, że kolejność wymieniania partii jest zgodna z wynikami wyborów, zaczynając od najwyższego. Natomiast materiały programowe pozyskano z ogólnodostępnych źródeł. Tam gdzie to było konieczne, sięgnięto po dokumenty lub innego rodzaju materiały (np. wideo), które prezentowały stanowisko partii w toku lub tuż po kampanii.

Stanowiska partii politycznych

W wypadku Prawa i Sprawiedliwości (PiS) dostępne są materiały z konwencji programowej przed wyborami w 2015 r. Mają one charakter kompletny i prezentują diagnozę stanu obecnego i postulaty ugrupowania w wielu obszarach. Z analizy dokumentu *Mysłąc Polska* wynika, że termin „uchodźca” nie jest w nim stosowany. Zamiast tego, lub tylko, znajduje się w nim pojęcie „imigrant”, które stosowane jest do opisu sytuacji, w jakiej znalazła się przede wszystkim Unia Europejska. Oznacza to, że głównym problemem UE nie są uchodźcy a właśnie imigranci, tak diagnozuje to PiS. Cytując Zdzisława Krasnodębskiego: „Skomplikowała się także sytuacja zewnętrzna UE. Polityka sąsiedztwa poniosła porażkę i przyczyniła się do destabilizacji jej otoczenia, pokazując także granice samej tylko *soft power*. Unia skonfrontowana jest z coraz silniejszym naciskiem migracyjnym, który wzmacnia jej konflikty wewnętrzne”¹. To kończy interesujący autora wątek. Być może jest tak dlatego, że dokument jest zbiorem wystąpień osób, które reprezentowały PiS w określonych obszarach tematycznych, a w późniejszym okresie często zajęły ważne miejsce w nowym rządzie czy innych instytucjach państwowych. Wobec tego trzeba także sięgnąć po wcześniejszy dokument, którym jest *program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. – Zdrowie, praca, rodzina*. Niestety jego lektura nie przynosi odpowiedzi na pytania związane z uchodźcami i imigrantami. Ten problem nie jest poruszony w części V. *Polska w Europie i świecie*, w szczególności w punkcie *Integracja europejska – członkostwo w Unii Europejskiej*, gdzie, jak się wydaje, być powinien². Można przyjąć, że autorzy dokumentu nie przewidzieli napływu do Europy tak wielkiej liczby uchodźców i imigrantów. Jest to

¹ Z. Krasnodębski, *Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?*, [w:] *Mysłąc Polska. Materiały konferencyjne z Konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*. Katowice 3–5 lipca 2015 r., 9.07.2015, dostępne na: www.pis.org.pl, s. 80.

² *Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku – Zdrowie, praca, rodzina*, 15.02.2014, dostępne na: www.pis.org.pl, s. 149–164.

wygodne usprawiedliwienie, chociaż z drugiej strony, już jako partia rządząca zarzuca swoim poprzednikom, że nie przewidzieli agresji Rosji na Krym i wschodnią Ukrainę. Ta uwaga powinna dać do myślenia wszystkim tym, którzy sądzą, że z łatwością można dokonywać prognozowania.

Niestety zawartość strony internetowej PiS poświęcona kampanii wyborczej nie pozwala precyzyjnie ustalić, jakie jest stanowisko tej partii w badanej sprawie. W dziale „Materiały programowe” autorzy strony internetowej umieścili liczne filmiki zawierające stanowiska w określonych sprawach, ale nie uwzględnili uchodźstwa i imigracji. Podobnie rzecz ma się z zamieszczonymi tam kilkoma projektami ustaw, które także nie mają oczekiwanej zawartości. W związku z tym autor zapoznał się z wystąpieniem Beaty Szydło wygłoszonym na konwencji programowej PiS w Warszawie, datowanym w serwisie internetowym PiS na 12 września 2015 r.³ Do kwestii uchodźców i imigrantów, a używa obu tych pojęć, Szydło odnosi się w 35 min swojego wystąpienia, stwierdzając ogólnie, że jest to bardzo poważny problem i wyzwanie dla całej Europy, o którym mówi się także w Polsce. Wspomina, że trzeba o nim rozmawiać, wskazując na potrzebę pomocy dla tych ludzi, ale taka rozmowa nie może być podporządkowana kategorii poprawności politycznej. Wskazała, że obowiązkiem rządzących jest dbanie o bezpieczeństwo własnych obywateli. Podkreślała jednocześnie, że konieczne jest wypełnianie powziętych zobowiązań, ale tylko wtedy, kiedy będzie obowiązywała zasada wzajemności, oraz nikt na Polsce nie będzie niczego wymuszał. Przy tym cały ten wątek został umieszczony w kontekście podnoszonej sprawy repatriacji Polaków ze Wschodu. W związku z tym służył on tylko i wyłącznie temu, by uzupełnić narrację dotyczącą sytuacji Polaków na Wschodzie, ich trudnego życia i chęci powrotu do Polski, czego poprzednia władza nie realizowała efektywnie. Dlatego przyszła premier Beata Szydło mówiła, że rząd PiS wprowadzi odpowiedni projekt ustawy ułatwiającej repatriację. To wpisywało się w przebieg całego wystąpienia, w którym omawiała projekty najważniejszych dla PiS ustaw.

Nie było jednak miejsca, w którym PiS poświęciłby zagadnieniu migracji większą uwagę. Widać jednak, że partia z jednej strony starała się zaoszczędzić oczekiwaniu elektoratu przeciwnego przyjmowaniu uchodźców i imigrantów, określającego często przybyszy tylko jednym słowem – imigranci, z drugiej zaś starała się uspokajać zagranicznych partnerów i umiarkowaną część elektoratu, że przyjęte przez państwo polskie zobowiązania zostaną dotrzymane, oczywiście na właściwych dla Polski wa-

³ Beata Szydło – *Wystąpienie na Konwencji w PiS* [12 września 2015], 22.10.2015, dostępne na: [dostępne na: www.wybiezpis.org.pl](http://www.wybiezpis.org.pl).

runkach pozwalających na realizowanie jej interesów, w tym zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom.

W programie wyborczym Platformy Obywatelskiej (PO) kwestie uchodźców i imigrantów umieszczone są w części poświęconej polityce zagranicznej i europejskiej:

Unia Europejska musi zmierzyć się z problemem presji migracyjnej, której poddani są niektórzy jej członkowie, oraz z dramatem samych uchodźców. Jej działania muszą być nakierowane na usuwanie źródeł problemu, a nie tylko na doraźną walkę z jego skutkami. Wierzymy, że solidarność europejska w obszarze migracji musi być odpowiedzialna, a wywalczoną przez rząd zasadę dobrowolności rozumiemy jako możliwość podjęcia suwerennej decyzji o skali naszego zaangażowania, na miarę naszych możliwości. Towarzyszyć jej musi pełna kontrola rządu nad procesem przyjmowania uchodźców, ich sprawne oddzielanie od nielegalnie przybyłych imigrantów ekonomicznych, możliwość weryfikacji przybyłych pod względem bezpieczeństwa oraz zapewnienie odpowiednich funduszy w budżecie UE na ich przyjęcie, integrację w państwach członkowskich. Te warunki uzgodnione przez rząd premier Ewy Kopacz muszą mieć także zastosowanie w przyszłych działaniach UE⁴.

Z powyższego fragmentu można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, partia uzasadnia decyzje podjęte przez rząd PO–PSL, co jest zupełnie zrozumiałe. Nie mogła się bowiem od nich odciąć bez zakwestionowania ośmiu lat swoich rządów. Po drugie, pokazuje, że warunki, jakie zapewnił rząd są dobre i Polska realizuje swój interes narodowy. Co więcej, pozwala to oczekiwać na solidarność europejską oraz fundusze europejskie, bo to Unia Europejska ma pokryć koszty przyjęcia uchodźców i imigrantów. Partia akcentuje też kwestie bezpieczeństwa oraz potrzebę usuwania źródeł problemu. W ten sposób wpisuje się w głoszone wtedy hasła innych ugrupowań, bez jednoczesnego kwestionowania osiągnięć własnego rządu w tym zakresie. I dalej program PO podaje coś niezwykle istotnego, co koresponduje ze wspomnianą ideą solidarności europejskiej:

Jako kraj strzegący wschodniej granicy Unii będziemy zabiegać o odpowiednie uwzględnienie w polityce migracyjnej tego kierunku migracji do UE. Oczekując solidarności od innych, sami chcemy ją okazywać. Polska powinna zaangażować się w rozwiązanie problemów, które nas bezpośrednio nie dotyczą. Traktujemy to jako polisę na przyszłość – to my możemy potrzebować solidarności innych⁵.

⁴ *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP*, 2015, dostępne na: www.platforma.org, s. 66. Dostępny w maju 2016 r. jedynie na stronie internetowej w formie prezentacji. Link do dokumentu w formacie pdf nie jest aktywny.

⁵ *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej...*, op. cit., s. 66–67.

Wynika z tego wniosek, że przyjęcie uchodźców i imigrantów miało zapewnić Polsce pomoc w razie napływu ich zza wschodniej granicy, w związku z toczącymi się konfliktami zbrojnymi. Miała to być polisa ubezpieczeniowa na ten wypadek, co ciekawe, opłacana nie z własnych, a cudzych, bo unijnych, funduszy. W ten sposób PO starała się pokazać swoją pragmatyczność.

W tym fragmencie programu odniesiono się także do zagrożeń zewnętrznych (w dorozumieniu – bezpieczeństwa Rzeczypospolitej), niezależnie od tego, o jakiej ich skali mowa, nie wspomniano o kwestii uchodźczej i imigrantach⁶. Jest to notka nawet nie tyle zbyt skromna, co zdecydowanie zbyt ogólna, nawet przy uwzględnieniu charakteru dokumentu, jakim jest program wyborczy. Pokazuje to, że partia nie dojrzała jeszcze do kompleksowego ujęcia zagadnienia, a jego diagnoza miała charakter wybiórczy, instrumentalny. Warto jednak docenić, że nastąpiła, uprzedzając nieco wypadki, a nie zawsze miało to miejsce w wypadku innych partii. W tym jednak musiało, bo partia rządząca nie mogła uciec od tej kwestii.

Kukiz'15 przygotował dokument o charakterze programowym *Strategia zmiany. Kukiz'15 Potrafisz Polsko!*⁷ Ten ruch obywatelski⁸ z zasady miał nie posiadać programu, jednak można uznać, że ten dokument wyraża jego stanowisko i postulaty. Nie zawiera on odniesienia do kwestii uchodźstwa czy imigracji. Generalnie ma niezwykle skromny charakter w obszarze związanym z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem. Ogranicza się tutaj jedynie do haseł kierowanych bezpośrednio do elektoratu i pisanych właściwym dla ugrupowania językiem. Znaleźć tutaj można jedynie wspomnienie, że: „III Rzeczpospolita w swojej polityce zagranicznej prawie całkowicie zapomniała o Polakach na Wschodzie. Naszym obowiązkiem jest umożliwić im powrót do Polski”⁹. Z tego wniosek, że to ugrupowanie nie uznaje obecnego kryzysu uchodźstwa i imigracji za kluczowy dla przyszłości Polski, natomiast pamięta o Polakach na Wschodzie i optuje za zorganizowaną polityką repatriacji, która byłaby prowadzona przez państwo w sposób uporządkowany i skuteczny. Mimo to w materiałach programowych znaleźć można stanowisko wobec uchodźców wyrażone na specjalnie do tego przygotowanej stronie. Pod adresem www.dzienreferendalny.pl umieszczono

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ *Strategia zmiany. Kukiz'15. Potrafisz Polsko*, dostępne na: www.ruchkukiza.pl, Pobrane ze strony internetowej ugrupowania, 16 V 2016, dostępne na: www.ruchkukiza.pl.

⁸ Na potrzeby wyborów komitet wyborczy, lider Paweł Kukiz nie stworzył partii politycznej, zgodnie z hasłem występowania przeciwko systemowi i „partiokracji”.

⁹ *Ibidem*, s. 27.

informacje o inicjatywie, jaką jest zorganizowanie referendum w sprawie przyjęcia uchodźców do Polski w ramach systemu relokacji w UE. Warto zauważyć, że mowa jest tutaj o uchodźcach, a nie imigrantach. Zatem posłużono się tym terminem, przy tym pytanie referendalne wskazuje, że uczyniono to celowo, bo brzmi ono: „Czy jesteś za przyjęciem przez Polskę uchodźców w ramach systemu relokacji w Unii Europejskiej?”¹⁰. Co ważne, stanowisko ugrupowania zostało wyrażone w bardzo jasny sposób. Podstawową grafiką umieszczoną na stronie, która ilustruje całą jej zawartość, jest znak „stop” z umieszczoną poniżej tabliczką „uchodźcom”. Słowo to jest wzięte w cudzysłów celowo, o czym przekonuje także powtórzenie pytania referendalnego na stronie głównej, w którym także wzięto je w cudzysłów. Jest więc jasne, czemu służyć ma ta inicjatywa i jaki wynik referendum jest właściwy. Co istotne, autorzy strony umieszczają także kilka informacji wyjaśniających swoje podejście do rzeczy i samą inicjatywę. Mieszczą się one w części „Najczęściej zadawane pytania” umieszczonej na stronie głównej. Spraw innych niż techniczne i organizacyjne dotyczą dwa pytania: „Czy referendum będzie dotyczyło wszystkich obcokrajowców przyjeżdżających do Polski?” oraz „Przecież Unia Europejska sfinansuje pobyt »uchodźców« z systemu relokacji?”. I w tym wypadku słowo „uchodźca” wzięto w cudzysłów. Wskazuje to jednoznacznie, że ugrupowanie nie podchodzi do tych ludzi jak do uchodźców, a jak do imigrantów. Nie widać także, by starało się dokonywać jakiegokolwiek rozróżnienia, w związku z tym posługuje się tą kategorią w sposób generalny. W odpowiedzi na te pytania wyjaśnia, że chodzi właśnie o napływ setek tysięcy imigrantów z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w 2015 r. oraz błędną politykę UE wobec nich. Podkreśla także błędy rządu niemieckiego oraz poparcie przez rząd PO–PSL systemu relokacji przybyszów. Dodano także, że nowy rząd PiS realizuje to ustalenie, łamiąc w ten sposób obietnice z kampanii wyborczej. W tym miejscu Kukiz’15 wyszedł już poza program wyborczy (choć tak go nie nazywał), co wskazuje, że treści na stronie referendalnej wykraczają poza czas wyborczy i nawiązują już do wydarzeń, jakie zaistniały później. Dodatkowo ugrupowanie podkreśla, że środki z UE przekazane na utrzymanie „uchodźców” w rzeczywistości „są pochłaniane przez urzędniczą maszynę i transport”¹¹, a w związku z tym część finansowania musiałaby obciążyć samorządy, które nie mają na to środków, ani ku temu woli. Zamieszczoną na stronie listę na podpisy w sprawie referendum należy wysłać na adres biura wyborczego lidera ugrupowania Pawła Kukiza. Można więc stwierdzić, że stanowi-

¹⁰ Za materiałami umieszczonymi na stronie www.dzienreferendalny.pl, z dnia 23 V 2016 r.

¹¹ *Ibidem*.

sko ugrupowania było i jest jasne, a wyrażone w tak oryginalny sposób, jak oryginalnym jest sama inicjatywa tego muzyka polityka.

W programie Nowoczesnej nie pojawia się ani termin „uchodźca” ani „imigrant”¹². Co więcej, problematyce polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poświęcono zaledwie trzy strony. Zawierają one diagnozę otaczającej Polskę rzeczywistości, która jest niezwykle ogólna, oraz propozycje, zawierające zbiór pobożnych życzeń i haseł. Uzasadnionym wnioskiem po lekturze tej części dokumentu jest ten, że autorzy programu nie chcieli poruszać tej problematyki ze względu na kontrowersje, jakie wywoływała wśród społeczeństwa. Co ciekawe jednak, partia celowała w wykształconych ludzi z większych miast, zazwyczaj dobrze sytuowanych, wśród których świadomość kwestii związanych z uchodźstwem i imigracją jest wyższa niż w innych grupach społeczeństwa, chociażby z tego powodu, że potrafią oni rozróżnić znaczenie podstawowych pojęć. W związku z tym Nowoczesna, przemilczając ten problem w swoim programie, pominęła jeden z istotnych punktów, który mógłby służyć budowaniu identyfikacji z ugrupowaniem i w rezultacie sprzyjać zwiększeniu jego poparcia. Tym samym także można stwierdzić, że liderzy partii nie potraktowali wyborców poważnie. Przemilczając w programie tak istotną kwestię, nie można aspirować do roli partii rządzącej ani nawet do lidera opozycji.

W wypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)¹³ program *Jutro bez obaw* zawiera odwołanie do pojęcia imigracji. Pojawia się ono przy okazji wizji postępu technologicznego i innowacyjnego w Polsce. Autorzy podają, że: „jakościowym zmianom w dziedzinie badań i rozwoju i jakościowemu zwiększaniu otwartości gospodarki na wszelkie innowacje służyć powinien specjalny program migracyjny dla wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców oraz program wykorzystania kwalifikacji Polaków żyjących za granicą”¹⁴. Widać zatem, że politycy SLD dostrzegają pozytywne strony imigracji i potrafią ją połączyć z powrotem Polaków z emigracji. Co istotne, mówią o stworzeniu specjalnego planu, zatem bez takowego trudno wyobrazić sobie skuteczną politykę migracyjną. Można się z tym zgodzić i oczekiwać, że partia przedstawi taki projekt i będzie inicjatorem debaty społecznej na ten temat. Wątek ten umieszczony jest w części programu

¹² Nowa Polska teraz. Nowoczesność, wolność, rozwój, zaangażowanie, odpowiedzialność. Kierunki programu, lipiec 2015, dostępne na: www.nowoczesna.org, s. 34–36. Program Nowoczesnej zaczerpnięty ze strony internetowej ugrupowania.

¹³ Autor zdecydował się przedstawić program partii, a nie koalicji wyborczej Zjednoczona Lewica, w ramach której SLD startował w wyborach. Zawiera on bowiem te same projekty, co program SLD. Stosowne zapisy umieszczono na 48 stronie programu Zjednoczonej Lewicy, www.lewicarazem.org (strona nieaktywna).

¹⁴ *Jutro bez obaw. Program dla Polski*, 2011, dostępne na: www.sld.org.pl, s. 200.

Gospodarka. Pozostają jeszcze dwie, *Państwo* i *Społeczeństwo*. W pierwszej z nich znaleźć można oddzielne ujęcia kwestii bezpieczeństwa państwa i obecności Polski w świecie. Z ich analizy wynika, że autorzy koncentrują się na militarnym wymiarze bezpieczeństwa i cała część z nim związana poświęcona jest Siłom Zbrojnym RP. Część *Polska w świecie w kontekście europejskim* akcentuje umacnianie solidarności europejskiej. Można więc wnioskować, że w ramach niej ugrupowanie jest gotowe do zaangażowania Polski w pomoc uchodźcom i imigrantom. Problem ten nie pojawia się w dokumencie, bo z jego lektury wynika, że powstał zdecydowanie wcześniej niż przed wyborami! W tym sensie pozostawał nieaktualnym programem wyborczym.

Jednak strona internetowa SLD zawiera wiele dokumentów programowych, w tym wydany w styczniu 2016 r.¹⁵. Ten nie pomija już kwestii uchodźców i imigrantów. Na wstępie wskazuje na potrzebę przyjęcia międzynarodowego porozumienia na rzecz pomocy. Dalej zaś, w części poświęconej polityce zagranicznej, bliżej przedstawia stanowisko i propozycje partii. Podobnie jak we wcześniej omawianym dokumencie autorzy uzasadniają przyjęcie imigrantów kwestiami gospodarczymi, ale i demograficznymi. Podkreślają także konieczność opracowania polityki migracyjnej oraz stworzenia „sieci instytutów kultury polskiej w krajach o wysokim potencjale emigracyjnym”¹⁶. Widać zatem, że politycy SLD nie podchodzą do rzeczy w sposób bierny, reakcyjny, a proponują aktywną rolę państwa w pozyskiwaniu imigrantów potrzebnych do dalszego rozwoju Polski. W tym sensie także jest to sposób na minimalizowanie ryzyka związanego z ich napływem dzięki wstępnej nauce języka czy kultury, a przede wszystkim przekazywaniu informacji o państwie, do którego by zmierzali. Warto docenić tak jasno wyrażone, ale i przemyślane, podejście do rzeczy. Tym bardziej że w oddzielnym akapicie autorzy odnoszą się do kwestii pomocy uchodźcom. Zatem odróżniają uchodźców od imigrantów, co nie jest oczywiste dla wszystkich partii. Argumentują, że Polacy wielokrotnie byli uchodźcami przyjmowanymi w innych państwach, a w związku z tym Polska powinna przyjąć osoby uciekające przed wojną i prześladowaniami. Niestety na koniec tych rozważań pada stwierdzenie, że: „koszty utrzymania uchodźców powinna ponosić Unia Europejska”¹⁷, i politycy SLD nie uzasadniają tego w żaden sposób, nie tylko w ten sposób kwestionując podaną przez siebie wcześniej argumentację. Bo czyż Polaków przyjmowano

¹⁵ *Godne życie, sprawiedliwa i nowoczesna Polska. Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, Warszawa, 23 stycznia 2016 r., dostępne na: www.sld.org.pl.

¹⁶ *Ibidem*, s. 36.

¹⁷ *Ibidem*, s. 36.

przed laty na koszt UE? Tym bardziej że przyjmowano ich także, zanim powstała ta organizacja. Jest to więc zapis, który ma stanowić ukłon wobec elektoratu niechętnego przyjmowaniu uchodźców i imigrantów, którego nawet nikt nie próbuje uzasadniać.

Program wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) także nie odnosi się do omawianego problemu¹⁸. Co więcej, nie ma w nim miejsca nawet na pobieżną diagnozę międzynarodowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Polski. W tym także niezwykle skromnie odnosi się do kwestii europejskich. UE wspomniana jest w kontekście bezpieczeństwa gospodarczego i środków, jakie zostały z niej uzyskane na rzecz rozwoju polskich wsi, miast i miasteczek. Pojawia się jednak w jeszcze jednym miejscu, otóż dystansu, jaki dzieli państwa UE w poziomie rozwoju gospodarczego i związanej z tym emigracji zarobkowej Polaków. PSL chce stworzyć warunki do powrotu Polaków z zagranicy. Widać więc, że politycy tej partii znają zjawisko przemieszczania się ludzi w celach zarobkowych. Nie odnoszą się jednak do ewentualnego napływu do Polski chętnych do pracy tutaj imigrantów czy też do uzyskania pomocy przez uchodźców. Dla polityków tej partii był to problem zbyt duży do pokonania. Przyczyna była prosta, jej elektorat jest zamknięty, wrażliwy na obecność obcych. Wobec tego program PSL nie dotyczy tych drażliwych kwestii. W ten sposób stara się także odciąć od odpowiedzialności za decyzje rządu, którego był uczestnikiem. Takie podejście dziwi jednak w kontekście konstrukcji programu (jako dokumentu), która oparta jest na przedmiotowym postrzeganiu bezpieczeństwa i zgodnie z nim wyróżniane są jego kolejne punkty. Symptomatyczne jest to, że w części *Bezpieczna Polska*, koncentrującej się na bezpieczeństwie państwa i obywateli, wśród stawianych sobie zadań politycy PSL nie wymieniają żadnego związanego z UE¹⁹. Można więc stwierdzić, że omawiana kwestia została w nim przemilczana.

Przeciwnie stanowisko wobec przyjmowania uchodźców i imigrantów zajmuje partia KORWiN²⁰. W swoim programie z 17 października 2015 r. podaje, że wśród priorytetów polskiej polityki zagranicznej jest „odzyskanie możliwości suwerennego decydowania o polityce migracyjnej Polski”²¹. W kontekście haseł antyunijnych jest to wyraźny komunikat o dezaprobach dla polityki UE wobec uchodźców i imigrantów i wycofania się

¹⁸ Program wyborczy PSL, dokument nie nosi żadnego tytułu, zaczerpnięty za strony dostępne na: www.psl.org.pl, 20 V 2016, dostępne na: www.psl.org.pl.

¹⁹ *Ibidem*, s. 20–23.

²⁰ *Dumna, bogata Polska. Program Partii KORWiN*, Warszawa 17 X 2015, dostępne na: www.partiakorwin.pl.

²¹ *Ibidem*, s. 22.

Polski z wszelkich wspólnych projektów w tym zakresie. KORWiN popiera natomiast reemigrację Polaków. Jednak całości zagadnienia zajmuje niewiele miejsca w programie partii. Dziwi to, biorąc pod uwagę aktywność niektórych członków tego ugrupowania, którzy prezentują skrajne poglądy w tym obszarze. Program partii jest od nich wolny.

Warto byłoby przeanalizować także program wyborczy komitetu wyborczego Razem *Inna polityka jest możliwa*²². Nie zawiera on jednak odwołań do kwestii związanych z tematem artykułu ani nawet do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Koncentruje się na sprawach wewnętrznych, w szczególności socjalnych. Razem nie zajmuje więc stanowiska nie tylko w tej sprawie, ale i szerzej, w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Oczywiście mowa tu jedynie o oficjalnym dokumencie, a nie o wystąpieniach w kampanii itp., bowiem takie są tu analizowane.

Autor próbował także zapoznać się z programem Ruchu Narodowego. Jednak rozbudowanie tego środowiska i wielość różnego rodzaju ruchów działających pod jego szyldem sprawiają pewne trudności. W związku z tym wybrano ten Ruch, z którym związany jest kandydat tego środowiska na prezydenta RP w 2015 r. Marian Kowalski. Na firmowanej przez niego stronie internetowej nie ma programu politycznego w odrębnej dla niego formie. Umieszczono natomiast deklarację ideową oraz cele i zadania²³. Można uznać, że w ten sposób komunikowane są podstawowe postulaty Ruchu i informacje o jego charakterze. Wynika z nich, że podstawą funkcjonowania państwa, które powinno być w pełni suwerenne, jest naród zbudowany na fundamencie chrześcijaństwa, które jest częścią polskiej tożsamości. Umacnianie tożsamości narodowej jest zaś podstawowym celem Ruchu. Z tego wniosek, że nie ma tutaj miejsca dla uchodźców czy imigrantów, przyjmując, że mieliby znaleźć się w Polsce na stałe. Być może czasowa obecność byłaby akceptowalna przez zwolenników Ruchu Narodowego.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pozwoliła na wysunięcie wniosków, które umożliwiają odpowiedź na postawione pytanie badawcze. Dla przejrzystości warto spróbować zrobić to w ujęciu tabelarycznym.

²² *Razem. Inna polityka jest możliwa*, za stroną internetową, 20 V 2016, dostępne na: www.partiarazem.pl.

²³ *Deklaracja Ideowa. Cele i zadania*, 20 V 2016, dostępne na: www.ruchnarodowy.org.

Ryc. 1. Stanowisko polskich partii politycznych wobec problemu uchodźców i imigrantów prezentowane w programach wyborczych w związku z kampanią wyborczą w 2015 r.

Partia polityczna	Odniesienie do kwestii uchodźców i imigrantów w materiałach programowych	Stanowisko
Prawo i Sprawiedliwość	Tak	Negatywne, przyjęcie możliwe jako realizacja zobowiązania międzynarodowego Polski, ale przede wszystkim to odpowiedzialność UE. Zamiast uchodźców i imigrantów Polska powinna umożliwić powrót Polakom ze Wschodu.
Platforma Obywatelska	Tak	Pozytywne, szansa dla państwa, inwestycja w solidarność europejską, ale pod warunkiem, że koszty poniesie UE
Kukiz'15	Nie*	Negatywne, Polska nie powinna przyjmować „uchodźców”, co ma potwierdzić wynik referendum w tej sprawie. Zamiast uchodźców i imigrantów Polska powinna umożliwić powrót Polakom ze Wschodu.
Nowoczesna	Nie	Brak
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Nie*	Pozytywne, szansa dla Polski, która powinna prowadzić aktywną politykę migracyjną, natomiast za pomoc obecnym uchodźcom powinna płacić UE.
Polskie Stronnictwo Ludowe	Nie	Brak
KORWiN	Tak	Negatywne, Polska powinna podejmować suwerenne decyzje w tym obszarze
Razem	Nie	Brak
Ruch Narodowy	Nie*	Negatywne, fundamentem państwa jest naród rozumiany jako wspólnota wartości, do której nie przystają uchodźcy i imigranci.

* Ugrupowanie zajęło stanowisko w innym dokumencie niż program wyborczy, sporządzonym w tym samym czasie lub krótko po wyborach lub nie dysponuje dokumentami o charakterze programowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów programowych wybranych ugrupowań politycznych.

Powyższa analiza i podsumowująca ją tabela skłania do przynajmniej kilku wniosków:

- wbrew przekazowi obserwowanemu w kampanii wyborczej kwestia uchodźców i imigrantów nie była poruszana we wszystkich dokumentach programowych, pozostawała jedynie przekazem werbalnym, którego nie chciano potwierdzać w zapisach, a jeśli już takowe się pojawiały, miały zwykle charakter szczątkowy lub wybiórczy;
- stanowiskiem wobec problemu uchodźców i imigrantów nie podzieliło się w dokumentach kilka ugrupowań politycznych, w tym, co zasługuje na szczególną uwagę, kreująca się na lidera opozycji Nowoczesna i współrządzące PSL. Pokazuje to jakość polskiej sceny politycznej, której uczestnicy, rządzący lub pragnący rządzić, uciekają od jednego z najważniejszych tematów dla przyszłości UE i Polski;
- PO, odpowiedzialna przede wszystkim za rządy w Polsce w latach 2007–2015, uzasadnia w swoim programie podjęte przez siebie decyzje, jednocześnie starając się wskazać, że uczyniła dla Polski wszystko to, co było najlepsze. Ta partia zabiera głos w sposób najbardziej konkretny, co jest związane z tym, że jako partia rządząca nie mogła uciec ani od tego tematu, ani od odpowiedzialności za podjęte decyzje. Co ważne, ich podjęcie traktuje nie tylko jako wyraz solidarności wobec UE, ale także jako polisę ubezpieczeniową na wypadek napływu uchodźców i imigrantów do Polski ze wschodniej Europy;
- PiS przedstawia swoje stanowisko w sposób bardzo ograniczony. Unika tematu, a głos zabiera przy okazji omawiania kwestii repatriacji Polaków ze Wschodu i polityki państwa w tym zakresie. Tym samym pokazuje, co jest jego priorytetem. Mowa także o tym, że zobowiązań trzeba dotrzymywać, ale przy tym podkreśla się narodową niezależność i opór wobec narzucania określonych rozwiązań. Takie stanowisko służy z jednej strony budowie właściwego wizerunku wśród elektoratu, z drugiej zaś uspokajaniu UE. Jest także środkiem obrony przed nawoływaniem Kościoła katolickiego o pomoc uchodźcom, z którym PiS-owi trudno się nie zgadzać.
- Pozostałe partie podchodzą do rzeczy w sposób ideologiczny, jak chociażby Ruch Narodowy, czy ruch obywatelski Kukiz'15. Traktują oni Polskę i Polaków jako wspólnotę narodową opartą na wierze i wartościach, których napływający uchodźcy i imigranci nie wyznają. A także ludzi, których celem jest tylko poprawa bytu ekonomicznego, w związku z tym nie zasługują na pomoc.
- Ciekawie prezentuje się podejście dwóch partii lewicowych, starej lewicy – SLD, i nowej – Razem. Ta pierwsza, gdy już zabiera stanowisko,

prezentuje je w sposób racjonalny, zwracając uwagę na zyski, jakie towarzyszą przybywaniu uchodźców i imigrantów, i wskazując na aktywne działania państwa celem pozyskania tych właściwych. To postawa pragmatyczna, racjonalna, burzona jedynie przez życzenie, by koszty pomocy pokrywała Unia Europejska. Drugie ugrupowanie w swoim programie nie mówi nic na ten temat. Tak, jakby nie obowiązywała je lewicowa wrażliwość, ani SLD-owski pragmatyzm. Koncentruje się bowiem na sprawach socjalnych, wewnętrznych, tak jakby Polska była samotną wyspą na mapie świata.

- Zawartość dokumentów potwierdza, że polskie partie i ruchy polityczne nie przywiązują większej wagi do merytorycznej zawartości programów czy deklaracji wyborczych, koncentrują się na płytkich, chwytliwych hasłach, pomijając rzeczy istotne, ale bardziej skomplikowane. Nie można czynić im zarzutu, że traktują je w sposób instrumentalny, ale należałoby oczekiwać, że z biegiem lat zaczną poważniej traktować bardziej wymagających wyborców, liczyć się z międzynarodowymi konsekwencjami swoich działań i nie podchodzić do wszystkiego z perspektywy użyteczności w wewnętrznych rozgrywkach politycznych.

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie stanowiska wybranych polskich partii politycznych na temat uchodźstwa i migracji w drugiej połowie XXI w., w szczególności napływu ludności muzułmańskiej do Europy w latach 2014–2016, jakie przedstawiały one w swoich programach wyborczych przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Jest to problematyka niezwykle aktualna oraz istotna, zarówno dla polityki krajowej, jak i międzynarodowej. Stanowisko partii politycznych, a tym samym rządu polskiego, który obecnie jest emanacją jednej partii, a wcześniej koalicji PO–PSL, jest ważne zarówno ze względu na konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej, jak i międzynarodowej, w szczególności w ramach UE. W związku z tym autor podejmuje próbę analizy programów wyborczych pod względem miejsca i stanowisk, jakie były w nich prezentowane wobec wskazanego problemu. Pozwala to na wyciągnięcie wniosków dotyczących podejścia elit politycznych do problemu uchodźstwa i migracji i jego konsekwencji dla pozycji Polski w ramach instytucji międzynarodowych, przede wszystkim UE.

Słowa kluczowe: partie polityczne, program wyborczy, uchodźcy, imigranci, Polska

The positions of the Polish political parties included the program materials of the electoral campaign in 2015 towards the refugees and immigration issues in the second decade of the 21st century

Abstract

The aim of the article is to describe the positions of the Polish political parties on the refugees and immigration issues in the second decade of the 21st century, in particular the influx of Muslim population to Europe in 2014-2016, which they present in their electoral programmes before the parliamentary elections in 2015. It is very currently and important subject of the matter for the national and international policy. The position of the political parties, and thus Polish Government, which currently is an emanation of the one party and coalition, is important both because of the implications for the internal and international situation, in particular in the framework of the European Union. In this connection, the author will attempt to analyze the electoral programmes in terms of space and positions, what were in them presented to the indicated problem. This will allow to draw a lot of conclusions on the approach of the political elites to the problem of the refugees and immigration and their consequences for the Polish position in the framework of the international institutions, above all the European Union.

Key words: political parties, electoral programme, refugees, immigrants, Poland

Anna Bałamut

Polska wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Skala migracji z terenów Bliskiego Wschodu oraz Afryki do Europy w ciągu ostatnich kilku lat znacząco się zwiększyła. Jest to wynik przede wszystkim destabilizacji politycznej i problemów gospodarczych w tych krajach. Ludność w poszukiwaniu lepszych standardów życia i bezpieczeństwa ekonomicznego stara się dostać do tzw. bezpiecznej i bogatej Europy. W 2015 r. do UE przybyło aż milion imigrantów, pojawiły się nowe problemy (forsowanie granic zewnętrznych UE, brak kontroli na granicach wewnętrznych, ograniczone możliwości ekonomiczne państw a nierealne żądania uchodźców), z którymi państwa UE musiały i muszą się mierzyć co dnia. Sytuacja ta wpłynęła na potrzebę wypracowania strategii długoterminowej. Polska jako członek UE została zobligowana do realizowania unijnych wytycznych w zakresie relokacji uchodźców. Dodatkowo w wyniku ścisłych relacji polsko-ukraińskich oraz problemów politycznych na Ukrainie od 2014 r. znaczący odsetek ludności w Polsce stanowią również studenci i imigranci ekonomiczni z tego kraju.

Ramy czasowe niniejszej analizy to lata 2014–2016. W 2014 r. problem migracji został zdefiniowany jako jeden z dziesięciu priorytetów działalności Komisji Europejskiej w związku z objęciem stanowiska przez Jeana-Claude’a Junckera oraz z uwagi na nasilający się proces migracji do Europy. W Polsce był to natomiast okres zmian w związku ze zbliżającymi się wyborami. Po pierwsze kończyła się kadencja Platformy Obywatelskiej (PO), a po drugie do władzy doszło Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Zmiana strategii i kierunku polityki w tym okresie była mocno widoczna również w przypadku kwestii nielegalnej migracji oraz kwestii związanych z przyjmowaniem uchodźców.

Niniejsza publikacja została podzielona na dwie części. Pierwsza ma na celu analizę stanowiska UE wobec rosnącej fali imigracji, wskazanie stanowisk poszczególnych krajów oraz ich działań wobec omawianego zjawiska. Druga natomiast wskazuje na sytuację w Polsce oraz odpowiada na kilka pytań, m.in. czy Polska odczuła lub odczuwa skutki wielkiej imigracji do Europy? Czy Polska ma lub może mieć problemy demograficzne i jaki wpływ ma to na rozwój gospodarczy kraju? Jak wielka jest skala migracji obywateli Ukrainy do Polski?

Publikacja została opatrzona wstępem oraz wnioskami końcowymi, które nie tylko określają zakres prezentowanego zagadnienia, ale i stanowią próbę oceny. Z uwagi na procesowość badanego zjawiska jednoznaczne stwierdzenia nie są możliwe, ale rzetelna analiza poszczególnych stanowisk może stanowić pewien krok ułatwiający ocenę omawianego zjawiska w perspektywie długookresowej.

Stanowisko UE wobec kryzysu migracyjnego

Komisja Europejska, aby poprawić dialog i współpracę w UE i skuteczniej zarządzać przepływami migracyjnymi, a także aby określić globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, zapewnia nadrzędne ramy zewnętrznej polityki azylowej UE oraz polityki migracyjnej. Porządek ma być zrównoważony i wszechstronny, oparty na następujących filarach: lepszym zorganizowaniu legalnej migracji, wspieraniu dobrze zarządzanej mobilności, zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnej migracji, zwalczaniu handlu ludźmi, maksymalizacji efektów rozwoju migracji i mobilności oraz promowaniu ochrony międzynarodowej i wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru azylu.

Rozwiązywanie problemu migracji zostało w 2014 r. zaliczone do 10 priorytetów działalności Komisji Europejskiej w związku z objęciem stanowiska przez Jeana-Claude'a Junckera. Dodatkowo Juncker przedstawił plan w zakresie migracji zakładający wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego (The Common European Asylum System), zintensyfikowanie pomocy udzielanej przez Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu, którego zadaniem jest wspieranie państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją (szczegółowa ocena ryzyka do wykrycia obszarów problemowych), ścisłą współpracę z krajami trzecimi (w szczególności z krajami Afryki Północnej) w celu umocnienia demokracji i pluralizmu, praworządności, wolności religijnych i wsparcia budowy stabilnych gospodarek.

Według Junckera Europa powinna przyjąć politykę tzw. dźwięku, która pozwala migrantom przyjść do Europy legalnie i w sposób kontrolowa-

ny (ma to być receptą na prognozy demograficzne, które wskazują, że do 2060 r. populacja aktywna UE spadnie o ponad 10%, czyli o 50 mln ludzi, a liczba emerytów wzrośnie z 17,1% do 30%, czyli z 84,6 mln do 151,5 mln; obecnie liczba mieszkańców wszystkich państw członkowskich UE wynosi ponad 505,7 mln), a także zwiększyć zdolności operacyjne europejskiej agencji granicznej Frontex (np. budżet w wysokości 90 milionów euro¹).

W 2015 r. powstał tzw. Europejski Program w Zakresie Migracji (European Agenda on Migration). W ramach programu określono działania krótko- i długookresowe. W przypadku działań natychmiastowych wskazano m.in. na konieczność poparcia takich programów jak Tryton i Posejdon. Dodatkowo podkreślono potrzebę wzmocnienia roli Europolu, jako tzw. hubu wywiadu dla likwidacji sieci przestępczych. Oprócz tego uruchomiono Operację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w rejonie Morza Śródziemnego (WPBiO).

Co do działań długookresowych zaznaczono, że imigracja musi być traktowana przez UE zarówno jako wyzwanie w związku z problemami, jakie niesie, ale także jako pozytywne zjawisko. Tworzenie tego programu oparto zatem na następujących czterech elementach: na poprawie zarządzania granicami przez wzmocnienie działań Frontexu, na powołaniu urzędników ds. migracji, na budowie wspólnej polityki azylowej przez zaostrzenie przepisów i przez politykę legalnej imigracji, zwiększającą korzyści z migracji ekonomicznej². Operacja Tryton na Morzu Śródziemnym rozpoczęła się w listopadzie 2014 r. pod nadzorem Frontexu. Natomiast operacja Posejdon prowadzona jest na Morzu Egejskim od 2013 r. Te dwie inicjatywy mają na celu patrolowanie granic, co przedkłada się na podniesienie bezpieczeństwa państw UE.

Europejski Program w Zakresie Migracji realizowany był w kolejnych pakietach implementacyjnych. Pierwszy został ogłoszony w maju 2015 r. Obejmował kwestię relokacji ok. 40 tys. uchodźców z Grecji i Włoch oraz 20 tys. spoza UE. We wrześniu mówiono już o kolejnych 120 tys. uchodźcach oraz o tworzeniu hotspotów, czyli punktów przyjmowania i rejestracji uchodźców, we Włoszech i Grecji. W grudniu 2015 r. pojawiła się propozycja utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeża (European Border and Coast Guard). W jej skład mają wejść Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organy krajowe, na których spoczy-

¹ J.C. Juncker, *My priorities [As Commission President, I will set myself five priorities...]*,

² www.juncker.epp.eu.

² *European Agenda on Migration*, www.ec.europa.eu.

wa kwestia ochrony i zarządzania granicami³. Jej celem będzie obserwacja sytuacji na zewnętrznych granicach UE. W czerwcu 2016 r. ogłoszono, że Europejska Agencja UE ds. Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej powstanie z istniejącej agencji Frontex. Państwo członkowskie w przypadku odmowy współpracy z agencją może zostać obarczone narzuconą z góry przez UE kontrolą wewnętrzną. Agencja ma na celu również pomagać krajom w zorganizowaniu operacji odsyłania imigrantów.

Swoje stanowisko na temat polityki azylowej przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker wyraził w orędziu na temat stanu UE –9 września 2015 r.:

Wspólna polityka azylowa i dotycząca uchodźców wymaga również wzmoczonych wspólnych wysiłków na rzecz zabezpieczenia naszych granic zewnętrznych. Na szczęście zrezygnowaliśmy z kontroli granic między państwami członkowskimi strefy Schengen, aby zagwarantować swobodny przepływ osób – ten wyjątkowy symbol integracji europejskiej. Z drugiej strony swobodny przepływ oznacza też, że musimy bardziej ściśle współpracować przy zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Tego oczekują nasi obywatele. Zgodnie z tym, co Komisja twierdziła w maju, a ja zapowiadałem w swojej kampanii wyborczej: musimy znacząco wzmocnić Frontex i przekształcić go we w pełni operacyjny europejski system straży granicznej i przybrzeżnej⁴.

W październiku 2015 r. miało miejsce spotkanie przewodniczącego KE z przedstawicielami państw zachodnio-bałkańskich, na którym przyjęto 17-punktowy plan w sprawie przepływu imigrantów zakładający m.in. wsparcie dla Słowenii, Grecji, Bułgarii i Chorwacji oraz tworzenie hotspotów. Wskazano trzy cele główne: zapewnienie schronienia, wspólne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz zarządzanie granicami. Według Jean-Claude'a Junckera kraje dotknięte falą migracji powinny nie tylko mówić o sobie i na siebie, ale także ze sobą. Państwa powinny współpracować, a nie stać przeciwko sobie. Podkreślił również, że uchodźcy muszą być traktowani w sposób humanitarny.

Dimitris Avramopoulos, komisarz KE ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa, podkreślił, że:

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i komitetu regionów europejski program w zakresie migracji, Komisja Europejska, Bruksela, 13.05.2015, COM (2015) 240 final.

⁴ J.C. Juncker, *O stanie Unii*, [w:] *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, Komisja Europejska, 2015, www.ec.europa.eu.

Jeżeli chcemy w dłuższej perspektywie zarządzać migracjami, to w naszym wspólnym interesie musimy zacząć natychmiast. Szybka i skuteczna integracja obywateli państw trzecich jest niezbędna, by migracja stała się atutem dla naszej gospodarki i czynnikiem spójności naszego społeczeństwa. Jednocześnie musimy lepiej przygotować nasze systemy reagowania na przyszłe niedobory pracowników i określonych umiejętności. Zmieniony system niebieskiej karty UE ułatwi wysoko wykwalifikowanym obywatelom państw trzecich wjazd do UE i podejmowanie tu pracy, stymulując nasz wzrost gospodarczy⁵.

Pomimo jednoznacznej decyzji UE w sprawie problemu nielegalnej migracji, stanowiska poszczególnych państw członkowskich były odmienne. Należy wskazać państwa, które głosowały przeciwko przyjęciu systemu kwotowego, tj. Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Węgry i Polska (we wrześniu 2015 r.). Widoczne były indywidualne próby i działania mające zaradzić temu zjawisku, np. Węgry wybudowały mur na granicy z Serbią i Chorwacją o długości 175 km, a następnie zamknęły granicę z Chorwacją. Dodatkowo parlament węgierski przegłosował poprawkę do ustawy na temat azylu, w której podkreślono, że przekroczenie granicy bez zgody organu granicznego prowadzić może do złamania prawa i kary w wysokości trzech lat więzienia. Prawo wjazdu natomiast miały osoby, które wyniku postępowania uproszczonego otrzymały status uchodźcy⁶. Innym przykładem może być Słowacja, w której premier Robert Fico ogłosił we wrześniu 2015 r. przywrócenie kontroli na przejściach granicznych. Podobnie stało się w Austrii i co ciekawe w Niemczech.

Interesującym przykładem są Niemcy, które oponowały za jak najszybszym i jak największym zarówno przyjęciem, jak i rozlokowaniem uchodźców w pozostałych krajach członkowskich UE. Fakt ten promowała zwłaszcza kanclerz Niemiec Angela Merkel w ramach polityki otwartych drzwi. Zabiegi dotyczące przyjęcia przez Niemcy uchodźców spowodowane były problemami demograficznymi, tj. starzejącym się społeczeństwem i perspektywą braku ludzi w wieku produktywnym. Można zatem stwierdzić, że uchodźcy mieli zapewnić bezpieczne rozwiązanie tego problemu. Na co dzień jednak tak się nie dzieje, co widoczne jest w licznych zamachach mających miejsce na terenie Niemiec i nie tylko, np. atak syryjskiego uchodźcy na kobietę w ciąży, problem gwałtów i napaści seksualnych nie

⁵ *Budowa europejskiego programu w zakresie migracji: Komisja przedstawia plan działania w dziedzinie integracji i reformuje system niebieskiej karty dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE*, Komisja Europejska, 7.06.2016, dostępne na: www.europa.eu.

⁶ *Władze Węgier zaostrożą politykę wobec uchodźców. Stan kryzysowy w dwóch województwach*, 15.09.2015, www.wiadomosci.gazeta.pl (link nieaktywny).

tylko w obozach dla uchodźców, ale i poza nimi. Problemy te nie powinny zatem przejść bez zauważenia nie tylko przez UE, ale i pozostałe państwa członkowskie.

Innym przykładem są Włochy. Opinia społeczna we Włoszech insynuuje, że rząd przyjmuje uchodźców jedynie w celach ekonomicznych. Wybiera *środki* unijne, jakie przysługują za proces przyjęcia, i nie interesuje się dalszym ich losem. Nie zastanawia się, gdzie udają się po przekroczeniu granicy ani jakie niebezpieczeństwo niosą za sobą. Problemem nie jest tylko zagrożenie terrorystyczne, ale również kwestie związane z przenoszeniem licznych chorób i zarazków odmiennych dla europejskiego kontynentu.

Komisja Europejska pod koniec 2015 r. ustaliła następujący harmonogram działań: powrót do stabilnego funkcjonowania strefy Schengen, utworzenie straży dbającej o bezpieczeństwo granic i przybrzeża oraz rewizję systemu dublińskiego, gdyż regulacja Dublin III mówi, że uchodźca zobowiązany jest do ubiegania się o azyl w kraju pierwszego pobytu.

Komisja Europejska zaproponowała w maju 2016 r. mechanizm mający usprawnić proces relokacji uchodźców. Ustalono, iż relokacja „będzie oznaczała przekazanie osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z jednego państwa członkowskiego UE do innego państwa członkowskiego UE”⁷. Zasady dublińskie nadal będą obowiązywać, ale zostaną one uzupełnione o tzw. mechanizm korekcyjny. Komisja złożyła dwa wnioski:

- w maju 2016 r. sprawie relokacji 40 tys. osób z Włoch i Grecji na przestrzeni 2 lat,
- we wrześniu 2016 r. w sprawie relokacji 120 tys. osób z Włoch, Grecji i Węgier na przestrzeni dwóch lat. Relokacja ma być ustalana na podstawie klucza podziału na podstawie: liczby ludności (40%), wysokości PKB (40%), średniej liczby wniosków o udzielenie azylu uznanych w ciągu ostatnich czterech lat (10%), stopy bezrobocia (10%). Uznawanie prawa do azylu wskazano tylko w przypadku trzech narodowości: Syryjczyków, Erytrejczyków i Irakijczyków. W przypadku wniosku azylowego jego rozpatrzenie leżałoby w gestii kraju, w którym uchodźca przekroczył granicę. W razie pojawienia się znacznej liczby imigrantów ich relokacja byłaby przeniesiona do innego państwa członkowskiego UE. W przypadku odmowy w ramach systemu kwotowego na państwa mają zostać nałożone kary finansowe w wysokości 250 tys. euro za każdego uchodźcę, który nie zostanie przyjęty. W konsekwencji takie państwo będzie musiało przekazać środki finansowe na rzecz kraju, który takiego imigranta przyjął.

⁷ *Solidarność Europejska. System relokacji uchodźców*, Komisja Europejska, dostępne na: www.ec.europa.eu.

Według agencji Frontex (unijnej agencji ds. ochrony granic zewnętrznych) w 2014 r. granice przekroczyło 283,5 tys. imigrantów, a w 2015 r. około 1,83 mln⁸. Początku tego zjawiska należy szukać już w 2011 r., gdzie liczba imigrantów forsujących granice europejskie znacząco się zwiększyła z uwagi na wydarzenia związane z wybuchem Arabskiej Wiosny. Wzrost tej liczby jest zatrważający. Nie ma określonej skali tego zjawiska, nie wiadomo jak długo może ono jeszcze potrwać. Dodatkowym problemem jest kwestia wytrzymałości państw Europy w przypadku zbyt intensywnej i długotrwałego charakteru tego procesu. Całości sytuacji nie pomagają liczne zamachy terrorystyczne mające miejsce np. we Francji, Belgii czy w Niemczech. Warto zaznaczyć, że terroryści powoli odstępują od schematów, które do tej pory były powszechnie znane, czego przykładem może być zabójstwo księdza w kościele Saint-Étienne-du-Rouvray, czy historia terrorysty, który rozpędzoną ciężarówką wjechał w Nicei w tłum przechodniów. Dlatego też wielka imigracja, która ma obecnie miejsce u granic Europy rodzi zarówno pozytywne, jak i negatywne emocje. Z jednej strony chęć niesienia pomocy drugiemu człowiekowi, a z drugiej obawę przed niebezpieczeństwem o nieznaną dotąd skali. Zmieniła się nie tylko liczba imigrantów, ale również kierunki ich podróży do Europy. Obecnie jednym z głównych obszarów była Libia–Włochy, Bałkany Zachodnie–Węgry, Turcja–Grecja. Sytuacja ta wymusiła zwiększenie bezpieczeństwa w sprawie kontroli granic oraz walkę z nielegalnym przemytem zarówno towarów, jak i ludzi⁹.

Negatywnie nastawiona do kwestii migracji była Grupa Wyszehradzka (V4), tj. nieformalne zrzeszenie państw Europy Środkowej: Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Grupa odmówiła przyjęcia uchodźców, określając ich jako cudzoziemców niepożądanych. W lutym 2016 r. wskazała na elementy priorytetowe:

- wsparcie dla działań unijnych mających na celu ograniczenie napływu imigrantów,
- zakończenie wojny w Syrii,
- uszczelnienie granic zewnętrznych UE, budowę hotspotów oraz utworzenie europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej,
- współpracę na linii UE–Turcja,
- negatywną ocenę systemu kwotowego proponowanego przez UE,
- wsparcie ochrony granicy macedońsko-greckiej¹⁰.

⁸ Więcej informacji na stronie agencji Frontex: www.frontex.europa.eu.

⁹ B. Niedziński, *Którędy uchodźcy trafiają do UE? Jest sześć migracyjnych szlaków*, 2.09.2015, www.gazetaprawna.pl.

¹⁰ J. Groszkowski, *Kulisy planu „B”*: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego, 17.02.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.

Według szefa czeskiej dyplomacji Lubomira Zaoraleka projekt Komisji podzielił Europę, a według ministra spraw zagranicznych Węgier Pétera Szijjártó miał charakter wręcz nieodpowiedni dla etyki państw Wspólnoty: „Ze względu na proponowane przez Komisję Europejską kary jest to szantażowanie. Pomysł kwot jest **ślepą** uliczką i prosiłbym Komisję, by nigdy więcej nie wchodziła w tę **ślepą** uliczkę¹¹”.

Na początku marca 2016 r. doszło do spotkania szefów państw i rządów UE oraz Turcji. Podczas omawiania działań dotyczących nielegalnej imigracji Turcja wykorzystała swoją pozycję do realizacji własnych interesów związanych m.in. z procesem akcesyjnym. Zaproponowano m.in. następujące rozwiązania:

- postanowiono, że od 20 marca 2016 r. w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy przez imigrantów zostaną oni odesłani z Turcji na greckie wyspy,
- odesłanie Syryjczyka z wysp greckich do Turcji powodować będzie przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE,
- Turcja będzie zapobiegać powstawaniu innych korytarzy nielegalnej imigracji, ważnym elementem będzie współpraca pomiędzy państwami sąsiednimi,
- w przypadku ograniczenia procesu nielegalnej imigracji powstanie program przyjmowania imigrantów ze względów humanitarnych w sposób dobrowolny,
- zaplanowano znieść wymogi wizowe dla obywateli tureckich z końcem czerwca 2016 r., jednakże pojawiły się pewne problemy z w związku ze zmianami w prawie antyterrorystycznym w Turcji. Chęć dokonania zmian nastąpiła dopiero w czerwcu 2016 r., co spowodowało wznowienie rozmów na linii UE – Turcja. Termin nie został więc zachowany,
- współpraca w ramach państw członkowskich UE oraz Turcji w celu poprawy warunków humanitarnych w Syrii.

Prace nad wskazanymi elementami miały być prowadzone równolegle, ewentualne spotkania miały być planowane stosownie do potrzeb¹².

Z obecnej perspektywy nie jest możliwa ocena zjawiska poddanego analizie. Problem nielegalnej imigracji będzie istniał, dopóki na świecie będą trwać konflikty zbrojne. Potrzeba życia w dostatku przez społeczeństwa poszczególnych krajów jest główną ideą. Jest to również wynik globalizacji. Dostęp do mediów i konfrontacja sytuacji w kraju rodzimym z krajem

¹¹ Waszczykowski ostro o propozycji KE w sprawie uchodźców: Jak pomysł ogłoszony w *prima aprilis*, 4.05.2016, dostępne na: www.wiadomosci.dziennik.pl.

¹² *Oświadczenie UE-Turcja (18 marca 2016)*, Rada Unii Europejskiej, 18.03.2016, dostępne na: www.consilium.europa.eu.

docelowym zmusza do działań ponad możliwości. Ludność z zagrożonych terenów oddaje często ostatnie dobra materialne i środki finansowe, aby tylko doświadczyć życia w dostatku. Dodatkowym problemem jest kwestia funkcjonowania grup terrorystycznych przenikających do środowisk zagrożonych z uwagi na możliwość dotarcia do jednostek słabych psychicznie, często zdruzgotanych swoim położeniem i sytuacją materialną. Jak duża jest skala problemu, można zobaczyć na przykładzie poszczególnych członków UE i ich odmiennych stanowisk. Nie ma jednego dobrego rozwiązania problemu o tak dużej skali i różnorodnych czynnikach go kształtujących. Czy – i jak – UE poradzi sobie z tą sytuacją? Jak wpłynie to na jej stabilność w przyszłości?

Polska a kryzys migracyjny w Europie w latach 2014–2016

Demografia w Polsce charakteryzuje się przede wszystkim spadkiem wskaźnika dzietności oraz starzeniem się społeczeństwa. Młodzi ludzie zamiast zakładać rodziny zajmują się zdobywaniem wykształcenia, które ma pomóc w przezwyciężeniu trudności na rynku pracy (mało płaćta praca lub jej brak). Dodatkowo brakuje świadczeń socjalnych na rzecz rodzin z dziećmi, obecnie pojawiło się wsparcie w ramach programu Rodzina 500 plus, jednak nie wiadomo, czy przyniesie ono pożądane efekty, gdyż objęło tylko pewną grupę osób spełniających kryteria projektu. Dodatkowym zjawiskiem w Polsce jest emigracja zarobkowa do krajów UE oraz poza nią. Zarówno wykształcone osoby, jak i te nieposiadające wykształcenia poszukują pracy na rynkach zagranicznych, np. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemczech, Norwegii itp. Rozwiązaniem dla starzejącego się społeczeństwa mogłaby być imigracja. Tak już jest w przypadku obywateli Ukrainy. W obecnej chwili zasilają oni gałęzie gospodarki w Polsce, w których brakuje pracowników, np. w budownictwie czy gastronomii. W czasach globalizacji i otwartego rynku migracja ludności występująca pomiędzy krajami jest procesem nie do zatrzymania i o różnorodnej strukturze. Trendy utrzymujące się w danym okresie nie musi gwarantować stałego napływu osób, dlatego też Polska może skorzystać z rozwiązań migracyjnych lub stworzyć warunki dla odpowiedniego rozwoju grupy produkcyjnej. Z uwagi na tryb tego zjawiska kompleksowe działania potrzebne są natychmiast, nie mogą one być zależne od zmiany partii rządzącej. Wymagają ciągłości w perspektywie nie tylko krótkookresowej, ale i długookresowej. Z danych opublikowanych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego prognozy glaco do wielkości populacji w Polsce do 2050 r. nie są optymistyczne, bowiem wielkość emigracji ludności ma zrównać się z imigracją, natomiast

liczba zgonów ma niestety nadal przewyższać liczbę urodzonych dzieci. W przypadku migracji wewnętrznej ma się ona charakteryzować napływem mieszkańców z miast do wsi położonych w pobliżu dużych ośrodków aglomeracyjnych.

Już na wstępie niniejszej analizy należy podkreślić, że stanowisko Polski wobec problemu nielegalnej imigracji w okresie poddanym analizie, tj. w latach 2014–2016, nie było jednolite. Było to m.in. wynikiem zbliżania się końca kadencji PO, a następnie dojściem do władzy PiS. Przykładem tego może być również omawiane powyżej stanowisko Grupy Wyszehradzkiej, gdzie Polska z jednej strony popierała wskazane przez państwa V4 argumenty, ale z drugiej była również za stanowiskiem unijnym.

20 września 2015 r. w wystąpieniu telewizyjnym ówczesna premier Ewa Kopacz tak wypowiadała się w kwestii stanowiska Polski wobec imigrantów szturmujących granice Europy:

Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie emigrantów ekonomicznych, i już dziś mogę powiedzieć – nie będzie ich zbyt wielu. Z całą pewnością mniej niż w latach 90., gdy Polska przyjęła ponad 80 tys. uchodźców z Czeczenii [podkreśliła premier]. Dziś już nawet o tym nie pamiętamy [dodała szefowa rządu]. [...] Chcę Państwa zapewnić, że w negocjacjach, które teraz toczymy, stawiamy konkretne warunki: rozdzielenie uchodźców od emigrantów ekonomicznych, uszczelnienie zewnętrznych granic UE oraz pełna kontrola naszych służb nad osobami, które przyjmiemy. Polska jest i będzie bezpieczna, Polska jest i będzie proeuropejska, Polska jest i będzie tolerancyjna¹³.

Dodatkowym problemem poruszonym w wystąpieniu była kwestia bezpieczeństwa, zdrowia i życia Polaków określona jako tzw. kryterium bezwzględne. Dlatego też w przypadku widocznego zagrożenia ze strony uchodźców można będzie ich deportować. Postulaty te miały uspokoić nie tylko obawy innych partii politycznych, ale i ewentualne obawy ze strony społeczeństwa. Należy podkreślić, że tak trudne problemy w obliczu zbliżającej się kampanii wyborczej nie ułatwiały politykom budowania swojego wizerunku. Z uwagi na ten fakt należy zastanowić się czy sytuacja ta nie miała wpływu na podejmowane decyzje przez partię rządzącą. Krzysztof Szczerski sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy podczas wystąpienia w programie Bogdana Rymanowskiego *Jeden na jeden* tak skwitował tą sytuację:

To nie pierwszy przypadek za tego rządu, że ustawa nie jest realizowana. Ze spekulacji prasowych wiemy jedno, że premier Kopacz znalazła się na spa-

¹³ Ewa Kopacz: *Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych*, 20.09.2015, dostępne na: www.tvn24.pl.

lonym, jeśli chodzi o politykę wobec imigrantów. Najpierw próbowała zająć stanowisko zdecydowane, że nie będzie przyjmowania większej liczby imigrantów. Do tego zobowiązała w ramach Grupy Wyszehradzkiej pozostałe kraje, po czym pod naciskami zewnętrznymi i wewnętrznymi zmieniła całkowicie zdanie. Dziś mówi, że dobrowolnie przyjmie sześć razy więcej imigrantów, niż deklarowała. Tylko, że Polska zapłaciła już cenę wizerunkową za tę decyzję. Zostawiliśmy naszych sojuszników z Grupy Wyszehradzkiej na aucie. To jest całkowity chaos¹⁴.

Nie można nie zgodzić się z powyższymi argumentami, brak jednoznacznego stanowiska partii PO spowodowało wiele niepotrzebnych spekulacji.

22 września 2015 r. Polska wyraziła aprobatę dla strategii przyjęcia przez UE 120 tys. uchodźców: „Najpierw rozmieszczonych miało zostać 66 tys. osób ze 120 tys. ich ogólnej liczby, z których ok. 4,5-5 tys. ma trafić do Polski¹⁵”.

Po zamachach terrorystycznych w Paryżu i Saint-Denis, które miały miejsce 13 listopada 2015 r., pojawiły się głosy sprzeciwu wobec polityki przyjmowania uchodźców przez Polskę. Konrad Szymański, jako przyszły minister ds. europejskich w rządzie Beaty Szydło, wyraził krytyczne stanowisko i podkreślił, że „Polska nie wykona ustaleń dotyczących podziału uchodźców pomiędzy kraje Unii Europejskiej”¹⁶. Wypowiedź ta spotkała się z ostrą falą krytyki m.in. ze strony PO.

W styczniu 2016 r. PiS podkreśliło publicznie, że będzie realizować politykę powziętą przez swoich poprzedników koalicję PO–PSL w sprawie uchodźców. W lutym 2016 r. podczas londyńskiej konferencji międzynarodowej *Wspierając Syrię i region* premier Beata Szydło zadeklarowała, że polski rząd przeznaczy w 2016 r. ponad 4,5 mln euro w ramach pomocy dla uchodźców z Syrii i państw ościennych. Dodatkowo jednak podkreśliła negatywne stanowisko wobec projektu relokacji uchodźców, która, jej zdaniem, nie przynosi zamierzonych efektów¹⁷.

W marcu 2016 r. miało miejsce omawiane powyżej spotkanie szefów państw i rządów UE oraz Turcji, które zdaniem pani premier Beaty Szydło można zaliczyć do udanych po względem interesów dla Polski. Posta-

¹⁴ Szczerski: „Kopacz nie wie jak powiedzieć Polakom, że przyjmie sześć razy więcej imigrantów”, 14.09.2015, dostępne na: www.niezalezna.pl.

¹⁵ UE przegłosowała decyzję o podziale imigrantów. Polska cofnęła swój sprzeciw, 22.09.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.

¹⁶ Olbrzymia fala krytyki pod adresem Polski za słowa ministra PiS o uchodźcach, 15.11.2015, dostępne na: www.newsweek.pl.

¹⁷ Premier Beata Szydło w Londynie: Polska przekaże 3 mln euro na pomoc humanitarną dla Syrii, 4.02.2016, dostępne na: www.premier.gov.pl.

nowienia nie zawierają nowych wytycznych, uwzględniają obowiązujące dotąd rozwiązania, a co najważniejsze przyświeca im jeden wspólny cel, którym jest powstrzymanie fali nielegalnych imigrantów, zgodny nie tylko z polityką UE, ale i strategią polskiej partii rządzącej¹⁸.

Po zamachach w Brukseli w marcu 2016 r. na lotnisku i metrze premier Beata Szydło podkreśliła, że „nie widzi możliwości, aby w tej chwili do Polski przyjechali imigranci. Po zamachach w Brukseli polski rząd zaostrzył stanowisko dotyczące przyjmowania imigrantów¹⁹”. Według prezydenta Andrzeja Dudy „Polska nie zamyka granicy przed nikim, kto szuka schronienia i pomocy, ale jest przeciwna przymusowej relokacji uchodźców w Europie. Podkreślił, że kryzys migracyjny prowadzi do rozpadu UE²⁰”. Do zamachów przyznało się tzw. Państwo Islamskie. Skala zagrożenia jest tym większa, iż taktyka działań prowadzona przez terrorystów odbiega od stosowanych dotąd schematów. W czerwcu 2016 r. prezydent podkreślił podczas spotkania w Neapolu (przebywał we Włoszech w związku z uroczystością kanonizacji o. Stanisława Papczyńskiego), że Polska przyjmie uchodźców pod warunkiem, że będą tego sami chcieli, nie można ich zmuszać siłą, to nie jest rozwiązanie²¹.

Minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Błaszczak podczas spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw UE w Luksemburgu: podkreślił, że „Polskie stanowisko jest konsekwentne i jednoznaczne. Uważamy, że stały system relokacji jest złym mechanizmem, że przyciąga kolejne fale uchodźców, a nie rozwiąże problemu, z którym Europa ma do czynienia²²”, dlatego też w obecnej sytuacji potrzebne jest wypracowanie przez państwa członkowskie UE jednolitego stanowiska i schematu działań, ale uwzględniającego możliwości poszczególnych państw członkowskich. Zadanie to będzie bardzo trudne do wykonania i na pewno będzie sprawdzianem solidarności nie tylko całej UE, ale i np. w przypadku Polski solidarności z unijnymi wytycznymi.

Według kanclerz Niemiec Angeli Merkel 250 tys. euro kary za każdego nieprzyjętego uchodźcę ma sprawdzić lojalność państw członkowskich.

¹⁸ „Porozumienie dobre dla wszystkich stron”. Szydło zadowolona ze szczytu UE–Turcja, 18.03.2016, dostępne na: www.tvpparlament.pl.

¹⁹ Polska nie przyjmie imigrantów. Szydło: Nie widzę takiej możliwości, 23.03.2016, dostępne na: www.newsweek.pl.

²⁰ Prezydent Duda: Polska jest przeciwna przymusowej relokacji uchodźców, 30.03.2016, dostępne na: www.pap.pl.

²¹ Prezydent o uchodźcach: Każdy, kto będzie chciał, zostanie przyjęty, 4.06.2016, dostępne na: www.rp.pl.

²² Szef MSWiA: Polska przeciw propozycjom reformy polityki azylowej UE, 21.04.2016, dostępne na: www.polskieradio.pl.

W przypadku np. Polski taka kwota byłaby znaczącym obciążeniem dla gospodarki kraju. Istotnym aspektem będzie zatem problem związany z odmową przyjęcia imigrantów. Polska otrzymała środki unijne na stworzenie i zmodernizowanie ośrodków dla uchodźców czy procedury związane z uzyskaniem azylu, ale powstaje pytanie czy w praktyce one wystarczą. 63,4 mln euro zostało przydzielone z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, a 5,9 mln euro to środki dodatkowe. Całość projektu to 23 programy o łącznej kwocie 2,4 mld euro²³.

W Polsce w ostatnich latach wzrosła liczba osób składających wnioski o przyznanie statusu uchodźcy. Byli to obywatele Rosji, Ukrainy i Białorusi. Od początku 2016 r. taki status otrzymało około 40 osób. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Konwencji genewskiej z 1951 r. status uchodźcy należy się osobie, która w swoim kraju ma obawy przed prześladowaniem ze względu m.in. na religię, rasę, narodowość czy poglądy polityczne²⁴. Żeby uzyskać status, muszą być spełnione następujące przesłanki:

1. Cudzoziemiec przebywa poza krajem pochodzenia.
2. Nie korzysta z ochrony innego państwa.
3. Żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych.
4. Nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia.
5. Nie mają do niego zastosowania klauzule wyłączające²⁵.

Dodatkowo uchodźcy może zostać przydzielony status ochrony uzupełniającej, gdy nie spełnia powyższych wytycznych, lub na pobyt tolerowany udzielany przez komendanta oddziału lub komendanta placówki Straży Granicznej²⁶. W przypadku statusu uchodźcy dostaje on z urzędu dokument uprawniający go do podróżowania w UE w strefie Schengen. Natomiast w drugim przypadku uchodźca musi posługiwać się własnymi dokumentami lub ubiegać się o specjalne ich wydanie. Najogólniejszym pojęciem jest „cudzoziemiec”, który w swym znaczeniu obejmuje wszystkie osoby z terytorium danego państwa nieposiadające obywatelstwa, w tym przypadku nie bierze się pod uwagę statusu prawnego danej osoby.

W Polsce organem zajmującym się legalizacją pobytu oraz udzielaniem pomocy cudzoziemcom na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest Urząd do

²³ Więcej informacji na stronie Komisji Europejskiej: www.ec.europa.eu.

²⁴ Oświadczenie Rządowe z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczypospolitą Polską do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. Nr 119, poz. 516).

²⁵ Prawa człowieka w orzecznictwie sądów polskich: <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dok=bbcb1e844266f4abdfc29b3d8a64628607fa47e-d3>.

²⁶ Więcej informacji na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców: www.udsc.gov.pl.

spraw Cudzoziemców. Na stronie urzędu zamieszczono szczegółowe informacje dotyczące złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Pod koniec sierpnia 2016 r. na granicy Brześć–Terespol koczowało około 200 Czeczenów. W wywiadach dziennikarzami podkreślali, iż ich historia jest związana z Polską. Celem ich nie są potrzeby ekonomiczne, ale powrót do korzeni. Według Urzędu ds. Cudzoziemców Polska przyjmuje najwięcej z krajów UE obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy deklarowali swoją narodowość jako czeczeńską. Napływ tej grupy imigrantów rozpoczął się po 1994 r., kolejna fala po 1999 r., a następna po 2013 r. Takie odstępstwa czasowych wynikają przede wszystkim z konfliktów zbrojnych nasilających się w dwóch pierwszych wskazanych okresach. Dodatkowo znaczenie miało przystąpienie Polski do UE w 2004 r. oraz do strefy Schengen w 2007 r. 2013 r. to wejście w życie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, gdzie zrównane do jednego poziomu finansowego zostały świadczenia socjalne zarówno dla uchodźców, jak i obywateli Niemiec²⁷.

Dodatkowo osoby ubiegające się o status uchodźcy w Polsce mogą skorzystać z działań prowadzonych przez przedstawicielstwo regionalne głównej agendy ONZ zajmującej się uchodźcami UNHCR w Polsce. Jest to organ, który koordynuje działania ułatwiające uchodźcom asymilację w nowym środowisku oraz przejście wszystkich procedur związanych z uzyskaniem dokumentów (monitorowanie granic, pomoc prawna, promowanie integracji, przesiedlenia, monitorowanie warunków recepcyjnych)²⁸.

Stale rosnąca skala migracji wymuszała na Polsce liczne zmiany w przepadku ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP²⁹. Od 2016 r. wskazano, iż o bezpłatną pomoc prawną będą się mogły od tej pory ubiegać również osoby, którym nie przyznano statusu uchodźcy czy też ochrony uzupełniającej. Rozpoczęcie samego procesu relokacji będzie możliwe już po złożeniu przez daną osobę wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Urząd ds. Cudzoziemców będzie mógł również zwracać się do Straży Granicznej, policji lub szefa ABW w celu zasięgnięcia opinii na temat danej osoby przed przystąpieniem do procedury relokacji lub przesiedlenia³⁰.

²⁷ Więcej informacji na stronie Głównego Urzędu Statystycznego: www.stat.gov.pl.

²⁸ Więcej informacji na stronie głównej agendy ONZ zajmującej się uchodźcami: www.unhcr-centraleurope.org.

²⁹ Zob. ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1607).

Ciekawym zjawiskiem, po części związanym z napływem obcokrajowców do Polski, jest wzrost liczby studentów zagranicznych studiujących na polskich uczelniach. W latach 2000–2014 liczba ta wzrosła z 6 tys. do prawie 36 tys.³¹ Należy podkreślić, że ponad połowa studentów pochodzi z Ukrainy. Takiemu stanowi rzeczy sprzyja oferta polskich uczelni dostosowana do potrzeb studentów z zagranicy, specjalny program studiów w języku angielskim. Dodatkowo przez zagranicznych studentów brane są pod uwagę np. koszty utrzymania i możliwość uzyskania międzynarodowego dyplomu. W przypadku studentów z Ukrainy dochodzą także problemy związane z sytuacją polityczną i ekonomiczną kraju. Uzyskanie dyplomu w Polsce ułatwi bowiem drogę do pracy na rynku europejskim. Grupa ta również może stanowić rozwiązanie dla problemów demograficznych, z jakimi Polska niebawem będzie musiała się zmierzyć.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że Polska w najbliższych latach będzie musiała zmierzyć się z problemem zmniejszającej się liczby ludzi w wieku produkcyjnym, natomiast rosnącej w wieku poprodukcyjnym. Starzejące się społeczeństwo nie jest problemem do zbagatelizowania. Powstaje pytanie, kto za kilkanaście lat będzie utrzymywał polską gospodarkę, kto będzie pracował na jej rozwój.

W dobie globalizacji nasilają się tendencje migracyjne, co z jednej strony może być rozwiązaniem dla problemów demograficznych państwa, a z drugiej niesie za sobą liczne zagrożenia, jak np. terroryzm. Polska nie jest w stanie pozostać z boku tej sytuacji, konfrontacja jest nieunikniona, w związku z czym potrzebne są działania mające na celu harmonizację polityki. Pod względem narastających problemów muszą one być połączone z działaniami unijnymi, aby w pełni móc spełniać swoją rolę. Problem ze zwiększającą się falą uchodźców do bram Europy spowodował, że solidarność państw członkowskich UE została wystawiona na próbę. Nasilające się ataki terrorystyczne oraz negatywne zachowania uchodźców spowodowały, że społeczeństwo zaczęło się ich obawiać. Należy również podkreślić, że Polska nie ma doświadczenia życia w społeczeństwie wielokulturowym. Obcokrajowców oczywiście spotyka się na drogach, w pracy czy sklepie, jednakże skala ta jest nieporównywalna do innych państw, np. Wielkiej Brytanii czy Francji.

³¹ Więcej informacji na stronie Głównego Urzędu Statystycznego.

Stanowisko Polski wobec problemu uchodźców w latach 2014–2016 nie było jednolite z uwagi na zmiany w polityce partii rządzących dochodzących do władzy. Ze względu na to, iż Polska jest członkiem UE, nie jest możliwe ominięcie kwestii przyjmowania uchodźców. Do Polski w znacznym stopniu przybywają osoby z Ukrainy i obywatele Federacji Rosyjskiej, a wśród nich największą grupę stanowią Czeczeni, co w procesie relokacji zaproponowanym przez UE nie jest uwzględniane. Polska nie odmawia bowiem przyjmowania cudzoziemców do swojego kraju, ale obawia się, jak poradzi sobie ze znacznie większą grupą w perspektywie długookresowej. Wiadomo również, że dla uchodźców z Bliskiego Wschodu czy Afryki Polska nie jest atrakcyjna ekonomicznie. Nawet jeżeli zostaną tu skierowani, można śmiało twierdzić, że większość z nich i tak będzie chciała przedostać się do np. Niemiec, gdzie świadczenia socjalne są znaczne wyższe.

Należy podkreślić, że osoba ubiegająca się w Polsce o azyl musi przejść niełatwą drogę. Po przekonaniu Straży Granicznej, że poszukuje azylu, otrzyma zgodę na przekroczenie granicy. Następnie musi złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy (spełnić odpowiednie warunki określone m.in. Konwencją Genewską, ratyfikowaną przez Polskę w 1991 r.). Urząd ds. Cudzoziemców w ciągu sześciu miesięcy powinien wydać decyzję w tej sprawie. Trzeba podkreślić, że proces nie różni się zbytnio od innych państw, jednakże powstaje pytanie, gdzie kierować osoby ubiegające się o nadanie statusu. Polska nie posiada zbyt wielu specjalnych ośrodków, które pozwoliłyby na ulokowanie tych osób. Ponadto problemem są koszty związane z utrzymaniem przez państwo mieszkań. Cudzoziemcy otrzymują na ten cel środki w wysokości ok. 800 zł lub więcej miesięcznie. Wydatki te w przypadku nasilenia się skali problemu znacząco obciążą budżet państwa. Powstaje pytanie, jak Polska poradzi sobie w takiej sytuacji, zwłaszcza że rynek niemiecki i austriacki w pewnym momencie się zapełni, a uchodźcy będą poszukiwać innych krajów, gdzie mogliby zamieszkać wraz z rodzinami. Inną kwestią jest również ich problem z asymilacją. Ostatnie wydarzenia z Francji, Belgii czy Niemiec pokazują, że nadal pewnymi jednostkami kierują motywy polityczno-religijne i biorą one górę nad włączeniem się w aktywne życie społeczności i działaniem dla dobra państwa, w którym z własnego wyboru zamieszkali.

Abstrakt

Wielu uchodźców przekracza granice krajów południowej Europy nielegalnie. Imigranci napływają do Europy Południowej przez Morze Śródziemne oraz Bałkany Zachodnie nie tylko z Bliskiego Wschodu, ale i Afryki. Problem imigracji

trwa od wielu lat, jednakże nasilił się w 2015 r. (ponad milion imigrantów). Kraje zmierzyły się z ogromną falą migracyjną, co wywołało odmienne stanowiska państw europejskich. Przykładem mogą być Niemcy czy Austria, które wyraziły chęć pomocy i przyjęcia uchodźców politycznych. Natomiast inne, jak Węgry, zdecydowanie się sprzeciwiły. Polska z uwagi na jej położenie w Europie nie odczuwa bezpośrednich skutków fali migracyjnej. Jednak to nie znaczy, że nie musi radzić sobie z wyżej opisanym problemem. Zgodnie z decyzją Rady UE z września 2015 r. w ramach unijnych relokacji uchodźców w latach od 2016 do 2017 r. do krajów UE ma trafić około 160 tys. osób z Włoch i z Grecji. Polska ma przyjąć ok. 7 tys. osób. Dla imigrantów Polska nie stanowi kraju docelowego, stanowi jedynie przystanek w drodze na północ i zachód (np. do Niemiec). Celem artykułu jest przedstawienie stanowiska Polski wobec problemu kryzysu migracyjnego, zwłaszcza z perspektywy partii rządzącej oraz społeczeństwa i jego nastrojów. Problem jest tym trudniejszy, ponieważ z jednej strony powstają zobowiązania unijne wynikające z członkostwa we wspólnocie, z drugiej zaś do Polski docierają informacje o zamachach nie tylko w Syrii czy Iraku, ale i w państwach europejskich, np. Francji czy Belgii.

Słowa kluczowe: Polska, UE, uchodźca, konflikty, bezpieczeństwo, polityka

Poland towards the migration crisis in the European Union

Abstract

Many refugees over the borders of the countries of southern Europe illegally. Immigrants coming to southern Europe via the Mediterranean and the Western Balkans, not only from the Middle East but also in Africa. The problem of immigration takes many years, but intensified in 2015. (More than one million immigrants). Countries have tackled the huge wave of immigration, which caused different positions of European countries. Examples include Germany and Austria have expressed a desire to help and acceptance of political refugees. While others like. Hungary strongly opposed. Poland, due to its location in Europe do not feel the direct effects of the wave of immigration. However, this does not mean that Poland does not have to deal with this problem. According to the decision of the EU Council in September 2015. In the context of EU relocation of refugees in the years from 2016 to 2017. To EU countries is expected to hit about 160 thousand. people from Italy and Greece. In the Polish case, it has to accept approx. 7 thousand. people. From the perspective of Polish immigrants do not constitute their target country, it is only a stop on the way to the north and west (eg. Germany). The aim of the article is to present the Polish position towards the problem of the crisis of immigration especially from the perspective of the ruling party and society and its moods. The problem is that difficult, because on the one hand created the obligations arising from EU membership. However, from the second to reach the Polish information about attacks, not only in Syria or Iraq, but also in European countries, eg. France and Belgium.

Key words: Poland, the EU, refugee, conflict, security, politics

Natalia Adamczyk

Czy przyjmować uchodźców? Opinie i postawy Polaków wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terytorium Rzeczypospolitej

Wprowadzenie

Reperkusje kryzysu migracyjnego w Europie w postaci przymusowej relokacji nielegalnych imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE), w tym w Polsce, wpłynęły zasadniczo na obniżenie poczucia bezpieczeństwa wśród polskiego społeczeństwa. Uaktywniły tym samym falę niechęci względem przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, traktowanych jako obcych kulturowo i cywilizacyjnie. Ten negatywny trend, warunkowany czynnikami o podłożu społeczno-ekonomicznym, z istotnym wpływem mediów, mający swoje źródło m.in. w ksenofobii, nacjonalizmie i funkcjonujących stereotypach, ewoluował w miarę postępującego kryzysu w Europie, a wzmościł się jeszcze bardziej po atakach terrorystycznych w Paryżu i Brukseli, umacniając antyimigranckie postawy Polaków.

Celem artykułu pozostaje dokonanie analizy opinii i postaw Polaków wobec przyjmowania do kraju uchodźców z terenów objętych konfliktami zbrojnymi, zwłaszcza Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, na podstawie badań sondażowych prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) oraz Centrum Badania Uprzedzeń (CBU). Autorka podejmuje próbę zdefiniowania uwarunkowań i przejawów antyimigranckich postaw społeczeństwa oraz ocenę racjonalności argumentacji funkcjonującej w dyskursie publicznym wyrażającej sprzeciw wobec przyjęcia uchodźców do Polski. Poprzedza je przekrojowy przegląd liczby i składu

narodowościowego wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej oraz form przyznawania ochrony o charakterze wewnętrznym. Autorka używa w tekście pojęcia „uchodźcy” w stosunku do wszystkich nielegalnych imigrantów przybywających do Europy. Pojęcie to nie jest jednak równoznaczne ze „statusem uchodźcy” otrzymywanym na mocy prawa po spełnieniu wszystkich obowiązujących przesłanek.

Podjęta problematyka koncentruje się wokół następujących pytań badawczych: Z jakimi nastrojami społecznymi mamy do czynienia i czym są one warunkowane? Z czego wynika powszechny sprzeciw dla przyjmowania uchodźców? Czy możemy mówić o zasadności przedstawianej argumentacji? Jakie potencjalne skutki niosą za sobą deklarowane postawy Polaków?

Cudzoziemcy wnioskujący o ochronę międzynarodową w Polsce

W Polsce stosunkowo rzadkie są przypadki nielegalnych migracji na większą skalę. O wiele częściej mamy do czynienia z sytuacją, w której cudzoziemiec wjechał legalnie do Polski, ale z powodu różnych okoliczności jego pobyt lub zatrudnienie stało się niezgodne z prawem¹. Dla wnioskujących o przyznanie międzynarodowej ochrony Polska nie jest z reguły ostatecznym państwem osiedlenia, a najczęściej krajem tranzytowym na Zachód. Dane prezentowane przez Urząd ds. Cudzoziemców (Udsc) wskazują, że skład narodowościowy wnioskodawców nie zmienia się od kilku lat, a skala migracji jest uzależniona od sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej w poszczególnych krajach pochodzenia. Wśród nich dominują obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej (64% wszystkich wniosków w latach 2009 – pierwszy kwartał 2015), Gruzini (20%), obywatele Ukrainy (6%), Armenii (2%) i Syrii (2%)².

Stosunkowo mały procent stanowią uznani uchodźcy, czyli osoby, które otrzymały status uchodźcy oraz cudzoziemcy, którym przyznano inne formy ochrony międzynarodowej. Wynika to w dużej mierze z faktu braku zaistnienia wszystkich przesłanek kwalifikujących imigranta do otrzymania tego typu statusu międzynarodowego, ponieważ motywem większości przybywających są względy ekonomiczne. Większą liczbę pozytywnych decyzji odnotowuje się w przypadku przyznawania form ochrony krajowej.

¹ *Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2015, nr 36, dostępne na: www.prezydent.pl, s. 60.

² *Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009-2015 (stan na maj 2015 –najliczniejsze obywatelstwa)*, Udsc, www.udsc.gov.pl.

Szef UdsC może bowiem zgodnie z przyjętą polityką wobec cudzoziemców udzielić na mocy prawa³ ochrony międzynarodowej w postaci statusu uchodźcy oraz w postaci ochrony uzupełniającej. Pierwszą z wymienionych form reguluje szczegółowo Konwencja genewska z 1951 r., lecz nadanie statutu uchodźcy może nastąpić również na mocy mandatu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców albo statutu innej agendy ONZ. Druga forma, tj. ochrona uzupełniająca, jest przyznawana wówczas, gdy cudzoziemiec nie spełnia wszystkich przesłanek dla udzielenia statusu uchodźcy, lecz jego powrót do kraju pochodzenia wiąże się z rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy⁴.

Ochrona międzynarodowa może być także udzielona cudzoziemcom przesiedlonym do Polski z krajów trzecich czy też relokowanym z innych państw członkowskich UE. Ponadto cudzoziemcowi na terenie Polski można udzielić ochrony o charakterze wewnętrznym (upoważniającej do osiedlania się i korzystania z praw ekonomicznych i socjalnych), np. azylu, zgody na pobyt tolerowany, pobyt ze względów humanitarnych czy ochrony czasowej na podstawie unijnego *acquis communautaire* i *acquis Schengen* w tym obszarze⁵. W odniesieniu do imigrantów zarobkowych legalizacja

³ Na podstawie dokumentów takich jak: Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515); zgodnie z art. 1 konwencji uchodźcą jest osoba, która z powodu prześladowania bądź uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do danej grupy społecznej, przekonań politycznych, została zmuszona do opuszczenia swojego kraju obywatelstwa, bądź kraju stałego zamieszkania oraz nie chce lub nie może z powodu tych obaw korzystać z opieki swojego państwa; Protokół w sprawie statusu uchodźcy, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517); art. 56. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1607); ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierw.: Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1836).

⁴ Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy, UdsC, 2015, www.udsc.gov.pl.

⁵ W dniu 13 listopada 2015 r., weszła w cyt. ustawa o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, której celem było wdrożenie na poziomie krajowym przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony

pobytu opiera się głównie na udzieleniu prawa pobytu (czasowego lub stałego), zgody na osiedlenie się czy też zgody na podjęcie zatrudnienia (Departament Legalizacji Pobytu Urzędu ds. Cudzoziemców). Istotny odsetek stanowią również migranci przybyli do Polski w celu odbycia nauki na uczelniach wyższych, którym przyznawany jest najczęściej pobyt czasowy.

Dla zobrazowania sytuacji dotyczącej przyznawania ochrony międzynarodowej w Polsce w zeszłym tylko roku (2015 r.) – według danych UdsC – złożono w Rzeczypospolitej 4 927 wniosków o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony międzynarodowej. Wnioskami tymi objęto 12 325 osób, co jest liczbą prawie dwukrotnie większą w porównaniu do roku poprzedniego, kiedy to o ochronę ubiegało się 6 625 osób. Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony międzynarodowej stanowili w 2015 r. obywatele Federacji Rosyjskiej – 7 989 osób (około 65% ogółu). Drugą najliczniejszą grupą cudzoziemców byli obywatele Ukrainy – 2 305 osób (około 19% ogółu). Ponadto o status uchodźcy lub ochronę międzynarodową występowali najczęściej obywatele Tadżykistanu – 541 osób, Gruzji – 394 osoby, Syrii – 295 osób, Armenii – 195 osób i Kirgistanu – 147 osób⁶.

W minionym roku wydano decyzje w sprawach 12 238 osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony międzynarodowej w 2015 r. i wcześniej. Z danych wynika, że w zaledwie 3% przypadków szef UdsC wydał decyzję o przyznaniu statusu uchodźcy (348 wniosków na 12 238 osób), 1% w zakresie ochrony uzupełniającej (167 osób) i zgody na pobyt tolerowany (122 osoby). Procent wniosków negatywnych wyniósł 24% (2 877 wniosków), a umorzonych zostało prawie 71% (8 724 wniosków). Status uchodźcy nadano 348 cudzoziemcom, w tym m.in. 203 Syryjczykom, 24 cudzoziemcom z Iraku, 21 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 20 bezpaństwowcom, 15 cudzoziemcom z Egiptu, 14 obywatelom Białorusi i 12 osobom pochodzącym z Turkmenistanu. Dla porównania w poprzednim roku tą formą ochrony objęto 262 osoby (115 obywateli Syrii,

międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 60); dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96); rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31).

⁶ *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców..., op. cit.*

25 cudzoziemców z Afganistanu, 22 bezpaństwowców, 22 obywateli Kazachstanu, 13 obywateli Federacji Rosyjskiej, 14 osób pochodzących z Białorusi, 12 obywateli Somalii oraz 10 Egiptu.) W odniesieniu do obywateli Ukrainy wskazać należy, że w przypadku wniosków o nadanie statusu uchodźcy osób pochodzących z Krymu oraz z obwodów Donieckiego i Ługańskiego rozpatrywane one są z uwzględnieniem wewnętrznej relokacji⁷.

W odniesieniu do kryzysu migracyjnego w Europie mówi się o kryzysie uchodźczym, jednakże wśród ludności przybywającej na kontynent europejski liczny odsetek stanowią właśnie nielegalni imigranci ekonomiczni. Stąd też istotnym problemem pozostaje weryfikacja napływającej ludności (często bez jakichkolwiek dokumentów) i udzielenie im na tej podstawie odpowiedniej ochrony, tym bardziej że w obecnej sytuacji nie został wypracowany system czy też procedura skutecznej weryfikacji. Niekontrolowany napływ ludności do Europy jest więc nowym zjawiskiem dla Polski, która zobowiązała się na mocy decyzji uprzedniego rządu do przyjęcia uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu w ramach relokacji w poszczególnych państwach członkowskich UE, odciążając w tym względzie głównie Włochy i Grecję⁸.

Ewolucja nastrojów społecznych Polaków wobec uchodźców z terenów konfliktów zbrojnych

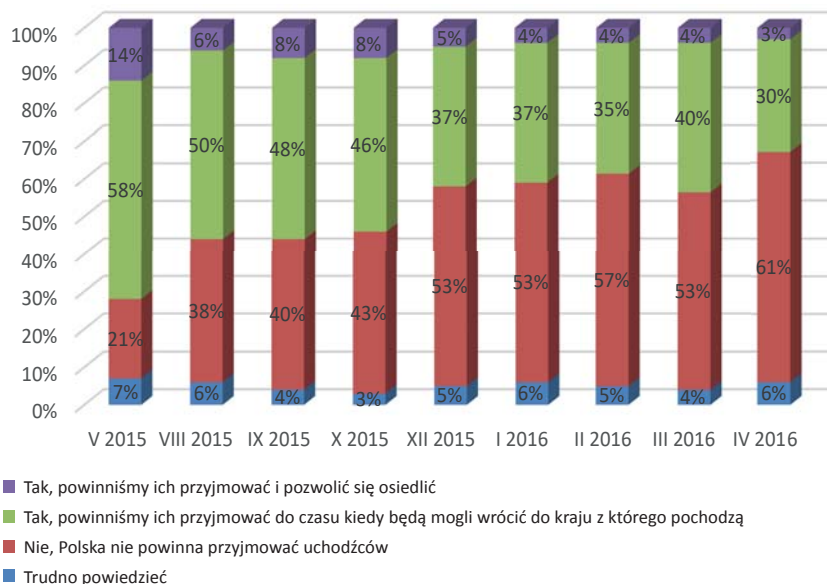
Z sondaży przeprowadzonych przez CBOS wynika, iż Polacy nie są otwarci na przyjmowanie uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi. Niechęć ta dotyczy przede wszystkim osób przybywających z Bliskiego Wschodu i Afryki, w dużo mniejszym stopniu przybyszów z Ukrainy.

Kiedy w maju 2015 r. nie słabły doniesienia o katastrofach na Morzu Śródziemnym, w których ginęły setki imigrantów, zdecydowana większość Polaków opowiadała się wówczas za udzieleniem przybyłym schronienia, chociaż w większości jedynie czasowego (72%). Jednak na skutek wzmożonej i w coraz większym stopniu niekontrolowanej fali migracji, głównie z Afryki i Bliskiego Wschodu, można było zaobserwować rosnący odsetek respondentów otwarcie wyrażających swój sprzeciw wobec imigrantów, kulminowany atakami terrorystycznymi w Paryżu i Brukseli czy rozwojem sytuacji w Syrii. Deklarowany w sondażach CBOS poziom niechęci do przyjmowania uchodźców wzrósł z 21% w maju 2015 r., do

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

61% w kwietniu 2016 r. Wynik jednoznacznie wskazuje na radykalizację poglądów⁹.



Ryc. 1. Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?

Źródło: *O kryzysie migracyjnym...*, op. cit.

Sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców z terenów objętych konfliktami zbrojnymi na podstawie danych CBOS jest skorelowany z opiniami na temat zagrożenia terroryzmem w Polsce. Im wyższe poczucie zagrożenia, tym większy sprzeciw. Zróżnicowane są również opinie w ramach poszczególnych elektoratów. Osoby niechętne przyjmowaniu uchodźców znacznie częściej identyfikują się z prawicą (61%) aniżeli z centrum (54%) czy lewicą (49%). Jednak największą dezaprobatę (73%) wyrażają osoby, które ostatecznie nie umiejscawiają się konkretnie po żadnej ze stron¹⁰.

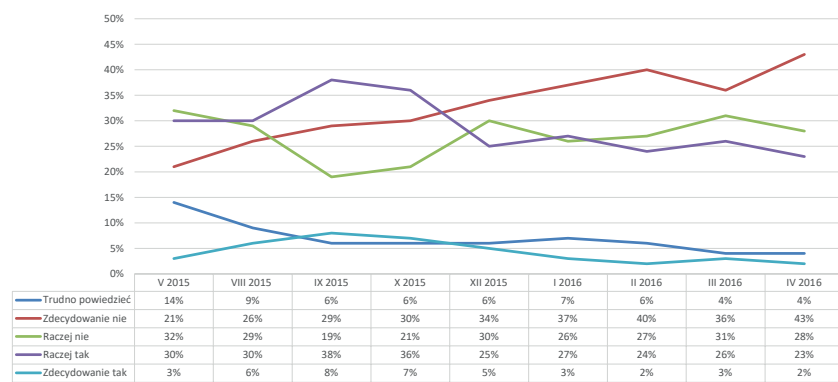
Statystyki różnicuje również wiek badanych. Im młodsze pokolenie, tym sprzeciw ten jest wyraźniejszy, jednakże jak wynika z badań, we wszystkich grupach dominuje sprzeciw wobec udzielania schronienia uchodźcom. To koreluje również z poziomem wykształcenia. Im wyższe, tym stosunek jest bardziej przychylny. Podobnie rozkłada się to w przełożeniu na wielkość

⁹ *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli*, „Komunikat z Badań CBOS” 2016, nr 69, dostępne na: www.cbos.pl.

¹⁰ *Ibidem*.

dochodów. Im wyższe, tym otwartość na przyjęcie uchodźców jest większa. Z badań CBOS-u wynika również, że niechęć częściej wyrażają osoby zamieszkujące na wsi lub w mniejszych miastach aniżeli mieszkańcy dużych miast (od 40% w największych miastach do 67% na wsi)¹¹.

W stosunku do relokacji do Polski uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu przybyłych do państw UE obserwujemy postępującą dezaprobatę. Ponadto pytanie o zgodę na relokację ukazuje również stosunek społeczny do zobowiązań podjętych przez polski rząd w odpowiedzi na postanowienia Komisji Europejskiej w ramach polityki migracyjnej UE.



Ryc. 2. Z powodu dużego napływu uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki do niektórych państw UE kraje te nie są w stanie poradzić sobie z tym problemem. Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjąć część uchodźców przybywających do Europy?

Źródło: *O kryzysie migracyjnym..., op. cit.*

Większość Polaków była nieprzychylna podejmowaniu takich zobowiązań, oprócz nieznacznie zwiększonego deklarowanego poparcia we wrześniu i październiku 2015 r. Obecnie (w kwietniu 2016 r.) aż 71% sprzeciwia się relokacji uchodźców do Polski, podczas gdy jedynie 25% respondentów popiera takie działania. Wśród przeciwników, analogicznie jak w przypadku analizowanym powyżej, najbardziej niechętni relokacji są młodzi Polacy (61% w grupie wiekowej od 18 do 24 lat i 51% w grupie od 25 do 34 lat), respondenci identyfikujący się z prawicą (74%) i biorący udział w praktykach religijnych kilka razy w tygodniu (74%). Ponadto 50% respondentów opowiadało się za zmianą zobowiązań dotyczących rozlokowania uchodźców z UE przyjętych przez poprzedni rząd. W takim samym badaniu pod

¹¹ *Ibidem.*

koniec 2015 r. zwolenników renegocjacji tych zobowiązań było aż 66%¹², aczkolwiek prawdopodobnie w związku z uznaniem, iż nie zostaną one w pełni zrealizowane na skutek kolejnych zamachów w Brukseli i stanowiska premier Szydło o odłożeniu w czasie przyjęcia relokowanych uchodźców, wyniki kwietniowych badań w tej kwestii uległy zmianie¹³.

Istotnym przy tym jest poznanie motywów aprobaty bądź dezaprobaty przyjmowania uchodźców, głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki, do Polski. Z badań zaprezentowanych przez CBOS w październiku 2015 r. wynika, że spośród grupy popierających wówczas przyjęcie uchodźców 66% jako uzasadnienie wskazuje względy moralne (humanitarne) w przekonaniu o potrzebie niesienia pomocy wynikającej również z chrześcijańskiego obowiązku. 29% badanych wskazuje na zasadę wzajemności, m.in. jako potrzebę odplacenia za niegdyś otrzymaną pomoc. Tylko 7% spośród grupy badanych jako przyczynę wskazywało zobowiązania międzynarodowe, a 2% dostrzegało pozytywne korzyści, jakie niesie za sobą przyjęcie uchodźców do Polski. Z kolei przeciwnicy odwoływali się w swoich uzasadnieniach w największym stopniu do złej sytuacji ekonomicznej w Polsce i związanym z tym brakiem zasobów na ich przyjęcie (44%), a dopiero później wskazywali na takie zagrożenia, jak: strach przed islamizacją i muzułmanami w ogóle, narzucaniem innych wartości, terroryzmem, konfliktami społecznymi, wzrostem bezrobocia, zachwianiem ładu społecznego itp. (41%). Respondenci przytaczali również argumentację obcości kulturowo-religijnej uchodźców (13%), podważanie zasadności niesienia pomocy (teza że przybysze to uchodźcy, zarzuty życia na koszt państwa itp.) – 10%. Wśród innych argumentów dezaprobujących przyjęcie przybyszów z Afryki i Bliskiego Wschodu podawano potrzebę niesienia pomocy np. repatriantom, preferowanie innych form pomocy z zewnątrz, przekonanie, że uchodźcy nie chcą pozostać w Polsce, a nawet pogląd, że zamiast przybywać do Europy powinni walczyć o niepodległość swoich krajów (w sumie 9% respondowanych)¹⁴.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia przyjmowania ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem. Polacy dwukrotnie częściej akceptują udzielanie schronienia swoim wschodnim sąsiadom niż uchodźcom spoza Europy. W kwietniu 2016 r. akceptację taką wyrażało prawie dwie trzecie badanych (60%), jedna trzecia była przeciwnego zdania (33%).

¹² *Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 172, dostępne na: www.cbos.pl.

¹³ *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli...*, op. cit.

¹⁴ *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu*, „Komunikat z badań CBOS” 2015, nr 133, dostępne na: www.cbos.pl.

Ten wysoki poziom akceptacji utrzymuje się od wielu miesięcy na zbliżonym poziomie¹⁵.

Uwarunkowania i przejawy antyimigranckich postaw polskiego społeczeństwa w badaniach CBOS i CBU

Aby zaobserwować motywy i źródła antyimigranckich postaw, należy zwrócić uwagę w szczególności na młodych Polaków, bo to właśnie w grupie wiekowej od 18 do 35 lat zgodnie z badaniami CBOS, mamy do czynienia z największą niechęcią do przyjmowania uchodźców z południa. Większość młodych ludzi uważa, że Polska nie powinna przyjmować żadnych uchodźców, podczas gdy wśród starszych osób przeważa opinia, że powinniśmy udzielać schronienia osobom uciekającym przed wojnami, przynajmniej tymczasowo¹⁶. Należy jednak podkreślić, że – tak jak wśród ogółu badanych – młodzi częściej akceptują przyjmowanie uchodźców z sąsiedniej Ukrainy niż przybyszy z innych kręgów kulturowych.

Warto zastanowić się przy tym, z czego wynika taki pogląd wśród młodych osób i czym jest motywowany. Jak wynika z badań CBOS i analiz przeprowadzonych przez CBU stosunek młodych Polaków jest konsekwencją coraz wyraźniej eksponowanej ksenofobii, a nawet rasizmu, których przejawy możemy obserwować zwłaszcza w internecie. Informuje o tym m.in. raport Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy z 2015 r., w którym odnotowuje się, że nowym celem mowy nienawiści stali się muzułmanie, często utożsamiani z terroryzmem i islamskim fundamentalizmem. To głównie portale społecznościowe stały się platformą wymiany poglądów i opinii młodych Polaków¹⁷.

Instytut Monitorowania Mediów (IMM) poddał analizie publikacje w mediach społecznościowych oraz portalach internetowych z okresu od 1 do 15 lipca 2015 r. zawierające zwroty takie jak „przyjęcie uchodźców” i „przyjęcie emigrantów” oraz zwroty bliskoznaczne. Spośród 7 tys. wypowiedzi zamieszczonych w reakcji na ogłoszenie przez wiceszefa MSW Piotra Stachańczyka, że Polska może przyjąć 2 tys. osób w ramach relokacji uchodźców, aż 30 proc. negatywnie wypowiedziało się na ten temat. Najbardziej niechętni tym działaniom byli użytkownicy Facebooka. Na 5 tys.

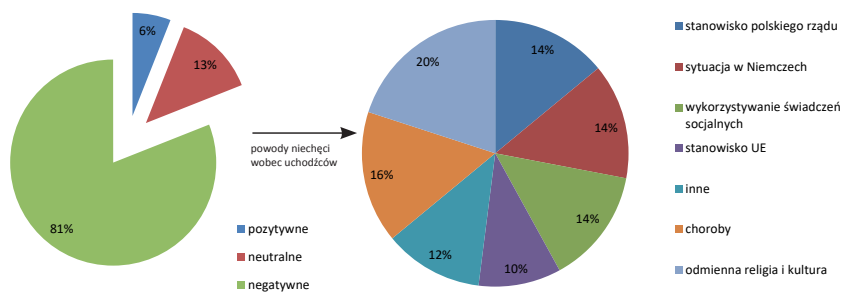
¹⁵ *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli...*, op. cit.

¹⁶ *Polacy o uchodźcach w internecie i w „realu”*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 149, dostępne na: www.cbos.pl.

¹⁷ *Rada Europy: w Polsce rasizm i nietolerancja są problemem*, 9.06.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.

opublikowanych wpisów negatywny wydźwięk, zgodnie z danymi IMM, miało ponad 1 800 publikacji. Pozostałe wpisy odznaczały się względną neutralnością, a pozytywny stosunek do imigrantów zawierało 126 komentarzy. 14% negatywnych komentarzy nawiązywało do haseł dyskryminacyjnych, rasistowskich wygłaszanych w wulgarny sposób. Z badania IMM wynika również, że motywem obaw Polaków są względy ekonomiczne. Kwestie podatków, opieki społecznej, źródeł utrzymania uchodźców poruszano w całości komentarzy ponad 700 razy. Mniejszą rolę, aczkolwiek niebagatelną, odgrywają różnice kulturowe i religijne, o których w przeprowadzonym badaniu wspomniano w niemal 500 komentarzach. Nie zabrakło także opinii wyrażających obawy związane z zagrożeniem terrorystycznym i przestępczością (ponad 500 komentarzy)¹⁸.

Tendencje te potwierdza komunikat z badań CBOS przeprowadzony w październiku 2015 r., w którym przeanalizowano liczbę przekazów na temat muzułmańskich uchodźców w okresie od 14 do 21 października 2015 r. (okres debat politycznych przed wyborami parlamentarnymi), przy czym zaobserwowane trendy utrzymują się również obecnie. Najwięcej wzmianek pochodzi ze społeczności na Facebooku i Twitterze, kolejno na blogach i mikroblogach, forach internetowych i na YouTube. Internauci w zdecydowanej większości są przeciwni przyjmowaniu uchodźców na teren Polski i są przeciwni narzucaniu przez UE „kwot uchodźczych”. Stąd rekordy polubień dla haseł: „stop islamizacji Europy” „stop dla islamizacji w Polsce” czy lokalnych odpowiedników „nie dla islamizacji Szczecina, Poznania” itp. albo „Stanowcze NIE dla uchodźców z Afryki”. Przykładów można mnożyć wiele.



Ryc. 3. Nastawienie internautów do kwestii przyjęcia uchodźców

Źródło: *Polacy o uchodźcach w internecie...*, op. cit.

¹⁸ Internet nie ma litości. Zamiast „fali imigrantów”, fala nienawiści [Raport], 16.07.2015, dostępne na: www.polska.newsweek.pl.

Zdecydowana większość, bo aż 81% wpisów internautów badanych w sondażu CBOS, z dezaprobatą odnosi się do przyjęcia uchodźców do Polski. Stosunek ten warunkują takie czynniki jak odmienna religia i kultura (20% wypowiedzi), która jest sprzeczna z wartościami wyznawanymi na Zachodzie, zagrożenie chorobami przenoszonymi przez przybywające osoby i ich rozwój w zbiorowiskach uchodźców kierowanych do ośrodków (16 %). Jako powód niechęci podano również sytuację w Niemczech, gdzie imigranci generują liczne problemy wewnętrzne, czym uzasadniają obawy o rozwój podobnego scenariusza w Polsce (14%). Podobny rozkład procentowy odnosi się do argumentu wykorzystywania świadczeń socjalnych w państwach przyjmujących. Internauci wyrażają opinię, że zdecydowana większość przybyszów nie ucieka przed wojną, ale stara się przedostać do Europy, aby otrzymać atrakcyjne warunki socjalne oferowane w krajach UE. Tym samym Polacy sprzeciwiają się traktowaniu imigrantów lepiej niż najuboższych rodaków. Ponadto 14% dyskutujących w internecie wyraża sprzeciw wobec poczynań polskiego rządu podporządkowanego w ich mniemaniu decyzjom Angeli Merkel. Z kolei 10% motywowało swój sprzeciw nieodpowiedzialną polityką UE w tym zakresie. 12% wypowiedzi w przedstawionym badaniu sondażowym nie odnosiło się do żadnej argumentacji. Badania pokazują również, że aż 54% nacechowanych politycznie wypowiedzi w okresie obejmującym badanie (październik 2015 r.) potępia działania ówczesnego rządu Ewy Kopacz. 17% publikacji źle wypowiada się o stanowisku partii PiS w tej kwestii, a ugrupowania lewicowe są oskarżane o szerzenie socjalistycznych poglądów. Dużą aprobatą cieszyło się za to stanowisko partii KORWiN, która optowała za całkowitym zakazem przyjmowania uchodźców (21% publikacji popierających)¹⁹.

Z powyższego wynika zatem, że opinie młodych bazują na wybranych treściach funkcjonujących w internecie. Zasadniczo w telewizji, radiu czy prasie poglądy te są zdecydowanie bardziej wyważone (język i treść przekazu), aczkolwiek nadal dominuje negatywny obraz, stąd nieprzypadkowo użytkownicy tej części mass mediów (osoby starsze) przyjmują nieco bardziej przychylne stanowisko, co potwierdzają badania CBOS.

Przy omawianiu tej problematyki nie sposób pominąć także masowych antyimigranckich demonstracji, podczas których skandowane są hasła niecenzuralne o wydźwięku rasistowskim, ksenofobicznym zawierające w sobie duży potencjał przemocy i liczne wulgaryzmy²⁰. Od połowy września 2015 r. tego typu marsze odbyły się w większości polskich miast. W tym

¹⁹ Polacy o uchodźcach w internecie i w „realu”..., op. cit.

²⁰ Antyimigranckie demonstracje w Polsce. Przekroczone granice wolności słowa?, 15.10.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.

duchu przebiegł również zeszłoroczny Marsz Niepodległości pod hasłem „Polska dla Polaków”. W opozycji organizowano również przeciwstawne marsze poparcia, jednak odznaczały się one nieporównywalnie mniejszą liczbą uczestników²¹. Nieodosobnione są również przypadki fizycznego znęcania się nad przypadkowymi imigrantami, głównie muzułmanami, o czym nie raz donosiła prasa²².

Wyjątkowo silna niechęć do wyznawców islamu wynika z poczucia zagrożenia i funkcjonujących w społeczeństwie postaw wobec tej religii. Ich wizerunek w ogromnej mierze bazuje na utartych stereotypach i jednostronnie negatywnych informacjach czerpanych z przekazów medialnych (niepokojących doniesieniach o kolejnych incydentach z udziałem muzułmanów w krajach Europy Zachodniej). W małym stopniu zaś opiera się na bezpośredniej styczności z wyznawcami islamu, którzy szacunkowo stanowią mniej niż 1% populacji w Polsce, czy gruntownej wiedzy na ich temat. Jako że obraz medialny pozostaje głównym źródłem informacji Polaków, przekłada się to na utrwalanie negatywnych, wręcz wrogich, postaw wobec muzułmańskich uchodźców i przeniesienia ich na grunt polityczny, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej. Niektórzy kandydaci na podstawie antychodźczych haseł budowali wręcz swój wizerunek polityczny, np. wspomniani członkowie partii KORWiN²³.

Specjaliści z CBU wyróżnili trzy rodzaje zagrożenia odczuwane względem grup obcych jako źródła postaw dla obserwowanej mowy nienawiści: zagrożenie realistyczne, które związane jest bezpośrednio z obawami ekonomicznymi; zagrożenie symboliczne wynikające z odmienności grupy obcej w odniesieniu do wyznawanych wartości czy religii, które może przyczynić się do zdegradowania roli czy znaczenia wartości własnej grupy; lęk międzygrupowy związany z obawami przed interakcją z przedstawicielami grupy obcej²⁴.

Inna klasyfikacja CBU obejmuje takie czynniki jak 1) islamonegatywność – postrzeganie muzułmanów przez pryzmat wyznawanej religii i negatywny stosunek do islamu, postrzeganie muzułmanów jako ludzi gorszych, a sam islam jako religię „niebezpieczną i politycznie zmanipulowaną”; 3) orientację na dominację społeczną – stosunek do ładu społecznego oparty

²¹ A. Stefaniak, P. Górka, *Polacy wobec uchodźców*, 17.12.2015, dostępne na: www publica.pl.

²² *Gdy papież odwiedza meczet i apeluje o nowy rozdział w stosunkach z Islamem, Polacy biją muzułmanina*, 30.11.2015, dostępne na: www.polska.newsweek.pl; *Zabijemy cię p... muzułmanie! 31-letni George pobity w Poznaniu*, 5.11.2015, dostępne na: www.wiadomosci.gazeta.pl.

²³ A. Stefaniak, P. Górka, *Polacy wobec uchodźców...*, *op. cit.*

²⁴ *Ibidem*.

na wyraźnej hierarchii grup społecznych; 4) prawicowy autorytaryzm – mierzony poziomem podporządkowania władzy bądź innym autorytetom, deklarowane przywiązanie do norm i wartości danego społeczeństwa czy też skala wrogiego nastawienia do przedstawicieli innych grup zwłaszcza tych, które wyznają inne wartości; 5) ciepło, kompetencja i moralność grupy obcej- określająca cechy danej grupy²⁵.

Ponadto CBU przeprowadziło analizę „składowych” postaw młodych (od 18 do 31 lat) i dorosłych (ponad 18 lat) Polaków w odniesieniu do rozwiązań, jakie widzą dla przybywających uchodźców. Z badań tych jasno wynika, że preferowanymi metodami ich traktowania w obu grupach (z nieznacznymi różnicami) były te opierające się na stosowaniu przemocy fizycznej (deportacja uchodźców przekraczających granice z dopuszczeniem ograniczania ich wolności i używania przy tym przemocy) i przemocy psychicznej (inwigilacja uchodźców, monitorowanie społeczności, stosowanie przymusu). Z kolei tzw. prouchodźczość, rozumianą jako poparcie dla zwiększenia środków na poprawę sytuacji materialnej uchodźców czy też dla ich integracji ze społeczeństwem, odnotowano na bardzo niskim poziomie w obu grupach²⁶.

Zasadność argumentacji „przeciw” w debacie publicznej w Polsce

Dyskurs w debacie publicznej oscyluje wokół sprzeciwu przyjęcia uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki relokowanych z ramienia KE w Polsce. Mówimy tu o liczbie zadeklarowanych przez rząd Ewy Kopacz 7 tys. uchodźców. W mediach pojawiały się bowiem doniesienia o liczbie 10 tys. czy 12 tys. skierowanych do Polski imigrantów, które wywoływały natychmiastową reakcję w społeczeństwie, jak w wyżej opisanych przypadkach.

Ocena zasadności czy racjonalności wysuwanej argumentacji nie jest możliwa w stu procentach, ze względu na mnogość pobudek, jakie je tworzą. Należy podkreślić, że cała debata ma charakter bardzo emocjonalny, stąd argumentacja społeczna często opiera się właśnie na emocjach, a nie na realnej ocenie sytuacji.

Analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w lipcu 2015 r., przytaczając dziesięć najczęściej używanych argumentów przeciw-

²⁵ A. Świdarska, *Postawy wobec mniejszości muzułmańskiej w Polsce: Raport z badań sondażowych dotyczących mowy nienawiści*, Warszawa 2015, dostępne na: www.cbu.psychologia.pl.

²⁶ Zob. szerzej: A. Świdarska, M. Winiewski, K. Hansen, *Przemoc jako rozwiązanie? Napływ uchodźców w opiniach Polaków*, Warszawa 2016, dostępne na: www.cbu.psychologia.pl.

ników, odnieśli się do ich weryfikacji²⁷. Na pierwszy „ogień” poszły powody ekonomiczne i kwestie związane z „techniczną” gotowością przyjęcia imigrantów, bowiem 39% spośród badanych przez CBOS respondentów uważa, że przybysze z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki to w większości imigranci zarobkowi, a nie uchodźcy uciekający przed wojną i prześladowaniem. Odmiennego zdania jest 27% respondowanych, a 25% podziela opinie, że proporcje są takie same²⁸. Polacy obawiają się, że przybysze będą stanowić istotne obciążenie dla budżetu państwa polskiego. Uważa tak 78% respondentów, 15% jest przeciwnego zdania, a 7% zdania na ten temat nie posiada²⁹. Argument ten odnosi się głównie do aspektu polityki socjalnej i koreluje z przeświadczeniem społecznym o niskim poziomie rozwoju ekonomicznego Polski. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z zobowiązaniami poprzedniego gabinetu liczba ok 7 tys. uchodźców nie zjawi się w naszym kraju od razu, a będzie rozłożona w czasie, z podziałem na określone grupy ilościowe. Paradoksalnie nieszczerólnie atrakcyjna polityka socjalna prawdopodobnie nie będzie dla nich zachętą, a więc nie będą oni obierali Polski za cel ostatecznego osiedlenia. Ponadto Polska zadeklarowała, że przyjmie jedynie tych, którzy klasyfikują się do otrzymania status uchodźcy, a nie imigrantów ekonomicznych³⁰. Należy zdać sobie również sprawę z faktu, że uznani uchodźcy otrzymując paszport genewski, prawdopodobnie również nie będą chcieli pozostać w Polsce na dłużej, a więc nie będą stanowić „zagrożenia” dla polskiego rynku pracy, który i tak jest wypełniany m.in. przez legalnych imigrantów z Ukrainy. Zatem wysuwanie kontrargumentu dla przyjęcia afrykańskich i bliskowschodnich uchodźców o przyjęciu czy gotowości przyjęcia rzeszy uchodźców z Ukrainy jest stwierdzeniem na wyróst³¹. O ile obserwujemy istotny wzrost składanych przez Ukraińców wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej w latach 2014–2015, to status uchodźcy w 2016 r. (od 1 stycznia do 29 maja 2016 r.), według danych UdsC, przyznano jedynie dziewięciu obywatelom Ukrainy, a cztery decyzje dotyczyły przyznania ochrony uzupełniającej, podczas gdy rok wcześniej wydano dwie decyzje o przyznaniu statusu uchodźcy i 18 decyzji o przyznaniu ochrony uzupełniającej (dla porównania w przypadku Syryjczyków stan na 1 stycznia 2016 r. to 287 decyzji nadających status uchodź-

²⁷ P. Kugiel, P. Sasnal, *Czy Polska powinna przyjmować uchodźców?*, 17.07.2015, dostępne na: www.pism.pl.

²⁸ *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 133, dostępne na: www.cbos.pl.

²⁹ *Stosunek do uchodźców po atakach...*, op. cit.

³⁰ P. Kugiel, P. Sasnal, *Czy Polska powinna przyjmować uchodźców...*, op. cit.

³¹ M. Czarnecki, *Premier Szydło mówiła w PE o „milionie uchodźców z Ukrainy”*, 20.01.2016, dostępne na: www.wyborcza.pl.

cy, a 41 status ochrony uzupełniającej)³². Oznacza to, że obywatele Ukrainy nie są uchodźcami w rozumieniu Konwencji genewskiej. Mówimy tu raczej o uchodźstwie wewnętrznym, a więc przesiedleńcach wewnętrznych na skutek konfliktu zbrojnego we wschodniej części kraju. Gdyby jednak doszło do eskalacji wojny w tej części Europy, mogłoby dojść do sytuacji, w której Polska musiałaby się zmierzyć z poważną falą uchodźczą, oczekując wówczas solidarnej pomocy ze strony innych państw UE. Przeciwnicy przyjęcia bliskowschodnich uchodźców wnioskuje też o pierwszeństwie sprowadzenia do kraju repatriantów i udzieleniu im niezbędnej pomocy. Kwestia ta z oczywistych względów jest ważna dla państwa polskiego, aczkolwiek nie wyklucza równoczesnego przyjęcia relokowanych uchodźców.

Polacy nie dają również przyzwolenia na otrzymanie przez imigrantów lepszych warunków materialnych, aniżeli są w ich posiadaniu najbardziej si rodacy. Korzystając z danych UdsC, miesięczny koszt utrzymania osoby starającej się o ochronę międzynarodową, przebywającej z tego tytułu w specjalnym ośrodku³³, to kwota ok. 1 380 zł³⁴, a poza ośrodkiem świadczenie pieniężne wynosi 750 zł (187,5 euro) i jest sukcesywnie zmniejszane ilości proporcjonalnie do liczby osób w rodzinie³⁵. Pomoc socjalna jest gwarantowana ze strony państwa do momentu otrzymania ostatecznej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, bowiem otrzymanie tego statusu uprawnia do podjęcia pracy na tych samych zasadach co obywatele polskich³⁶. Ponadto UE początkowo zobowiązała się przekazać dla każdego kraju przyjmującego uchodźców w ramach relokacji środki pieniężne na ich utrzymanie, jednorazowo w wysokości ok 6 tys. euro na osobę. Kwestie te pozostają jednak nadal w sferze deklaratywnej, z uwagi na to, że procedura relokacji jeszcze się nie rozpoczęła. Zatem weryfikacja deklarowanych mechanizmów wsparcia będzie możliwa dopiero podczas realizacji całego przedsięwzięcia.

Z zaprezentowanych komunikatów z badań wynika również istotna obawa respondentów o stan bezpieczeństwa państwa. 78% pytanym przez CBOS pod koniec 2015 r. widziało w przyjęciu uchodźców zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (15% nie przychyliło się do wystąpienia takiej sytuacji)³⁷ w większości na skutek zagrożenia terroryzmem, islamizacją,

³² Podsumowując stan na 1 stycznia 2016 r. rozkład przedstawia się następująco w przypadku obywateli Ukrainy: status uchodźcy – 2, ochrona uzupełniająca – 35. *Bieżąca sytuacja dotycząca Ukrainy*, UdsC, dostępne na: www.udsc.gov.pl.

³³ Obecnie w Polsce funkcjonuje 11 takich placówek.

³⁴ Dane za 2014 r. Podany koszt uwzględnia również koszty utrzymania personelu.

³⁵ W przypadku czterech osób jest to już kwota 375 zł (93,73 euro) na osobę.

³⁶ *Rodzaje przyznawanej pomocy*, UdsC, dostępne na: www.udsc.gov.pl.

³⁷ *Stosunek do uchodźców po atakach...*, op. cit.

wzrostem przestępczości i przemocy. Częściowo wynika to z rozwijającej się islamofobii, a częściowo znajduje swoje uzasadnienie w występowaniu tych zjawisk w innych krajach Europy. Kwestia terroryzmu wiąże się bezpośrednio z islamskim fundamentalizmem (dżihadem), który stanowi zagrożenie nie tylko dla Polski i cywilizacji zachodniej, ale także dla samych muzułmanów. Nie da się wykluczyć, że przyjęcie uchodźców nie pociągnie za sobą wzrostu ataków terrorystycznych, aczkolwiek nie można też utożsamiać każdego muzułmanina z terrorystą. Biorąc pod uwagę, że deklarowana grupa licząca 7 tys. osób (o ile nie ona ulegnie zmianie) łatwo rozmyje się w 38-milionowym społeczeństwie, to można zastosować kontrśrodki, np. w postaci dużego rozproszenia, a nie kumulacji uchodźców w jednym miejscu, nie pozostawiając ich jednak samym sobie, lecz pod rozsądnym nadzorem. Należy pamiętać, że terroryści niekoniecznie muszą wcielać się w rolę uciekinierów. Mogą to być równie dobrze turyści, biznesmeni czy studenci przybywający do Polski całkowicie legalnie³⁸.

Obcość kulturowo-religijna przejawiająca się w zupełnie innym systemie wartości, a także zauważalna niechęć do asymilacji, to czynniki o poważnym znaczeniu. Negatywne doświadczenia innych państw w zakresie polityki multikulturowej w bardzo mocnym stopniu oddziałują na świadomość Polaków, choćby nawet incydenty nocy sylwestrowej w Niemczech, potępiany i szeroko komentowany w polskich mediach czy internecie, i trudno się takiemu lękowi nie oprzeć. Jednakże rozwiązaniem z pewnością nie może być homogeniczność. Trzeba poszukiwać innych dróg rozwiązań, niejako uczyć się na błędach innych krajów i wdrażać odpowiednie programy asymilacji i reintegracji. W ośrodkach UdsC z sukcesem działają także mediatorzy kulturowi – osoby już zintegrowane w Polsce, które stają się przewodnikami dla nowo przybyłych. Obecność przedstawicieli zróżnicowanych kultur i religii nie jest też zjawiskiem sprzecznym z naszą tradycją historycznej multikulturowości. W chwili obecnej mamy do czynienia z religijną mniejszością muzułmańską na terenie Polski czy studentami lub legalnymi imigrantami z krajów bliskowschodnich i nie stanowią oni zagrożenia dla polskiego społeczeństwa, a więc podobnie może być z uchodźcami³⁹.

Innym argumentem w debacie „przeciwko” jest pytanie, dlaczego to Polska i Europa ma przyjmować obcych kulturowo uchodźców, a nie wydające się z tego samego kręgu kraje arabskie. I tutaj trzeba wyraźnie podkreślić, że wbrew temu, co obserwujemy, największym „odbiorcą” głównie uchodźców z Syrii pozostaje Liban, Jordania i Turcja. Prawdą jest

³⁸ P. Kugiel, P. Sasnal, *Czy Polska powinna przyjmować uchodźców...*, op. cit.

³⁹ *Ibidem*.

natomiast, że bogate państwa Bliskiego Wschodu, tj. Arabia Saudyjska czy Zjednoczone Emiraty Arabskie nie zdecydowały się na przyjęcie uchodźców z regionu. Jednakże od początku wybuchu wojny w Syrii sześć krajów Zatoki Perskiej⁴⁰ zrzeszonych w Radzie Współpracy Zatoki Perskiej przeznaczyły kilka miliardów dolarów w ramach pomocy humanitarnej dla syryjskich uchodźców w obozach w Libanie, Jordanii i Turcji. Kraje Zatoki Perskiej nie są również sygnatariuszami Konwencji genewskiej z 1951 r.⁴¹

Potencjalne skutki jakie niosą za sobą prezentowane postawy Polaków

Głos społeczny jest istotnym czynnikiem mającym wpływ na procesy decyzyjne w państwie, przynajmniej w założeniu teoretycznym. Społeczeństwo, dając mandat legitymizacji władzy, oczekuje realizacji swych postulatów, tym bardziej jeżeli mają one bezpośredni związek z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem państwa i jego obywateli. Kwestia uchodźców z pewnością do takich należy. Tak więc radykalizujący się Polacy i postępująca ksenofobia mogą przynieść w przyszłości poważne konsekwencje polityczne zarówno w polityce krajowej, jak i zagranicznej.

Narastająca niechęć i obawa przed zagrożeniem paradoksalnie może skutkować zaburzeniem porządku publicznego w kraju na skutek wysokiego ryzyka dokonywania aktów przemocy fizycznej czy psychicznej na tle rasowym, nie tylko w stosunku do relokowanych uchodźców, ale również w stosunku do innych cudzoziemców mieszkających, pracujących czy studiujących na terenie Polski. To grozi niebezpieczną eskalacją przemocy i zdecydowanie utrudni relacje społeczne. Dysonans może się pogłębiać w przypadku, kiedy uchodźcom zapewniać się będzie lepsze warunki ekonomiczno-bytowe aniżeli najbiedniejszym spośród polskiego społeczeństwa. Utrudni to również prowadzenie skutecznej polityki asymilacyjnej. Dezaprobatą społeczną będzie musiała znaleźć swe odzwierciedlenie w stanowisku polskich władz, co może w przypadku różnicy stanowisk doprowadzić do trudnej w ocenie skutków konfrontacji na linii obywatele – rządzący w przypadku znacznego napływu uchodźców.

W konsekwencji ewentualnej decyzji rządu o wycofaniu się z przyjęcia określonych kwot uchodźczych nadwyreżony zostanie z kolei w znacznym stopniu wizerunek Polski jako wiarygodnego i solidarnego członka UE. Ponadto zgodnie z postanowieniami KE uchylenie się od przyjmowania

⁴⁰ Arabia Saudyjska, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt, Oman i Katar

⁴¹ „Kraje Zatoki Perskiej powinny się wstydzić”. *Ociekają bogactwem, ale nie chcą uchodźców*, 7.09.2015, dostępne na: www.tvn24.pl.

ustalonych kwot będzie się wiązało z obciążeniami finansowymi nakładanymi na kraj za każdego odesłanego przybysza. Z kolei w przypadku odmowy przyjęcia osób starających się o ochronę międzynarodową złamane zostaną również zobowiązania międzynarodowe, tj. Konwencja Genewska w sprawie uchodźców.

Powszechny sprzeciw polskiego społeczeństwa nakazuje zatem pozostać na uboczu spraw europejskich, licząc, że definitywne zamknięcie granic rozwiąże problem bezpieczeństwa państwa. Takie rozwiązanie jest jednak czasowe i daje złudne poczucie bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Z zaprezentowanych badań CBOS i CBU jednoznacznie wypływa wniosek, że stosunek Polaków wobec przyjmowania relokowanych w ramach UE nielegalnych imigrantów ewoluuje w coraz bardziej radykalną stronę. Powszechny sprzeciw wynika z obaw natury ekonomicznej i lęków związanych z odmiennością kulturową i religijną przybyszów, wciąż obcych dla jednolitego pod względem etnicznym państwa polskiego. Doświadczenia innych krajów potwierdzają, że wiele z tych obaw ma swoje racjonalne uzasadnienie, ale część jest niejednokrotnie przerysowana i podtrzymywana w stereotypowym nurcie medialnym. Trzeba jednak pamiętać, że przyjęcie uchodźców do Polski nie oznacza równorzędnej zgody na działania, które mogłyby w jakikolwiek sposób zaburzyć ład społeczny czy bezpieczeństwo państwa. Nikt nie pozbawia państwa polskiego podejmowania działań mających na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom, nieakceptowanym przez polskie społeczeństwo, jednakże proponowana izolacja nie jest na pewno rozwiązaniem długofalowym. Wbrew oczekiwaniom może ona przynieść skutek odwrotny.

W tym względzie należy kierować się rozsądkiem, a emocje odłożyć na dalszy plan. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z faktu, że odmowa przyjęcia uchodźców, zwłaszcza w nieznaczej jak na populację prawie 38 mln Polaków, liczbie 7 tys. imigrantów (którzy prawdopodobnie i tak z własnej woli opuszczą nasz kraj), nie wyeliminuje problemu, a odłoży go w czasie. Biorąc pod uwagę, że dopóki niezażegnany zostanie kryzys w Syrii czy sytuacja w Iraku oraz poprawie nie ulegnie sytuacja w zdestabilizowanych krajach Afryki Północnej, problem uchodźczy będzie narastał, a pozostawanie z boku nie będzie możliwe w praktyce. Skala kryzysu migracyjnego z całą jego złożonością przyczyn i potencjalnych konsekwencji nakazuje zatem podjęcie aktywnych działań. Ich konsekwencje będą mieć z pewno-

ścią długofalowy charakter, dlatego niezwykle ważne jest znalezienie nici porozumienia między rządzącymi a społeczeństwem w celu wypracowania najlepszej strategii radzenia sobie z zaistniałym problemem. Drugą kwestią pozostaje współpraca w tym względzie na forum UE. Izolacja i brak solidarności stwarza obecnie ryzyko marginalizacji, co z pewnością nie leży w interesie narodowym naszego kraju.

Abstrakt

Kryzys migracyjny stał się przedmiotem gorącej polityczno-społecznej debaty europejskiej. Napływ imigrantów bezpośrednio zagraża i obciąża systemy państw południa UE. Problem ten nabiera jednak wymiaru ogólnoeuropejskiego na skutek ustanowienia, decyzją Komisji Europejskiej, mechanizmu relokacji uchodźców, manifestującego solidarność członków UE. Mechanizm ten budzi obawy i sprzeciw społeczny państw mniej dotkniętych problemem migracji, np. krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Niniejszy tekst koncentruje się zatem na społecznym odbiorze europejskiego kryzysu migracyjnego w Polsce i stosunku do relokacji przybywających na teren Polski uchodźców. Analizuje uwarunkowania i przejawy antyimigranckich postaw Polaków w oparciu o badania CBOS i CBU na przestrzeni lat 2015–2016. Ocenie podlega również zasadność funkcjonującej w debacie publicznej argumentacji – poznanie motywów aprobaty i dezaprobaty udzielenia schronienia na terytorium RP. Artykuł nakreśla również potencjalne skutki jakie niosą za sobą prezentowane postawy Polaków.

Słowa kluczowe: uchodźcy w Polsce, kryzys migracyjny, relokacja nielegalnych imigrantów, postawy Polaków

Should we take the refugees? – opinions and attitudes of the Poles towards the relocation of the illegal immigrants on the Polish territory

Abstract

Migration crisis has become the subject of a hot political and social debate in Europe. The influx of immigrants directly threatens and undermines the systems of the southern states of the EU. This problem, however, takes on a pan-European dimension as a result of the establishment, by a decision of the European Commission, of a refugee relocation mechanism demonstrating the solidarity of EU members. This mechanism raise fears and social opposition of countries less affected by the migration problem, for example Central and Eastern European countries. The text focuses on the public perception of the European migration crisis in Poland and the attitude towards the relocation of refugees to Poland. It analyzes the determinants and manifestations of anti-immigrant attitudes of Poles based on CBOS and CBU research over the years 2015-2016. In public debate, polish argumenta-

tion on the field of motives of approval and the disapproval to give shelter in the territory of the Republic of Poland are also assessed. The article also define the potential consequences of the Poles' attitudes.

Key words: refugees in Poland, migration crisis, relocation of illegal immigrants, attitudes of Poles

Iwona Pieróg

Problem uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie

Wprowadzenie

Europa jest jednym z tych regionów świata, której społeczność zróżnicowana jest pod względem narodowościowym, językowym, religijnym oraz kulturowym. Powyższe czynniki nierzadko były źródłem wybuchu krwawych konfliktów. Wydarzenia mające miejsce pod koniec lat 80. XX w., związane z przemianami politycznymi, takie jak zjednoczenie Niemiec czy upadek Związku Radzieckiego, spowodowały trwałe zmiany na mapie Europy. Problem uchodźstwa, którego głównym źródłem były m.in. wojny, jest zjawiskiem, które od zarania dziejów dotyka Europę, aż po dzień dzisiejszy.

Przyczyny migracji w Bośni i Hercegowinie

Zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym, zwłaszcza zaś uzyskanie niepodległości przez mniejsze europejskie narody, dały impuls poszczególnym jugosłowiańskim republikom do opuszczenia wspólnego państwa, jakim była Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii. Jako pierwsze niepodległość ogłosiły Chorwacja i Słowenia 25 czerwca 1991 r. Rząd Jugosławii uznał niepodległość obu republik za nielegalne. Do Słowenii¹ wysłano armię jugosłowiańską, aby powstrzymać republikę przed se-

¹ Referendum w sprawie niepodległości Słowenii odbyło się w maju 1991 r., w którym 98% głosujących opowiedziało się za niepodległością, w konsekwencji czego 25 czerwca 1991 r., o godzinie 20.00 kraje te ogłosiły swoją niezależność państwową. W Słowenii wojna zakończyła się 8 lipca, dzięki podpisaniu porozumienia pokojowego; M. Trawczyńska, *Geneza i konsekwencje konfliktu w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Studia Erasmiana Wratislaviensia Acta Studentum*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek, Wrocław 2009, s. 156.

cesją.² Należy zaznaczyć, iż mimo wysłania wojsk do Słowenii walki trwały krótko i obyło się bez większych strat. Ze względu na swój charakter wojna w Słowenii zapisała się na kartach historii jako wojna dziesięciodniowa i była najkrótszym i najmniej krwawym konfliktem toczącym się podczas rozpadu Jugosławii. Na taki przebieg zdarzeń wpłynęło kilka rzeczy. Przede wszystkim Słowenia obejmowała obszar, który był etnicznie jednolity³, ponadto jako jedyna z republik Jugosławii nie graniczyła z Serbią, znajdując się tym samym najdalej od Belgradu, oprócz tego jej obywatele byli przywiązani do reguł demokracji⁴.

Proklamacja niepodległości Chorwacji⁵ okazała się znacznie bardziej tragiczna w skutkach, ponieważ zamieszkiwana była przez 581 tys. Serbów, którzy stanowili ponad 12% ludności tej republiki⁶. Ponadto coraz intensywniej był odczuwalny odradzający się antagonizm serbsko-chorwacki, którego początku należy upatrywać w czasach II wojny światowej⁷. Armia jugosłowiańska przeniosła się ze Słowenii do Chorwacji, gdzie w konflikt zaangażowała się społeczność międzynarodowa. Ze względu na uwarunkowania geograficzne na kryzys w Jugosławii jako pierwsza zaangażowała się Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), wysyłając swoich

² *Kronika XX wieku*, red. M.B. Michalik, Warszawa 1991, s. 1352.

³ W momencie ogłoszenia niepodległości przez Słowenię w 1991 r. w republice mieszkało 1 963 tys. osób, w tym 87,6% Słoweńców. Na kolejnych miejscach uplasowali się Chorwaci (2,7%), Serbowie (2,4%) oraz Muzułmanie (1,4%); S. Łodziński, *Struktura etniczna Jugosławii w latach 1981–1991*, „Biuro Studiów Ekspertyz” 1992, nr 61, s. 4.

⁴ W. Walkiewicz, *Jugosławia. Byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 244.

⁵ 19 maja 1991 r. w Chorwacji przeprowadzono referendum w sprawie uzyskania niepodległości, w którym 94% głosujących opowiedziało się za niezależnym, niepodległym państwem. Ówczesny prezydent Chorwacji Franjo Tuđman był świadomy, jakie konsekwencje niesie z sobą secesja, zatem powołał Gwardię Narodową do obrony państwa, zob. W. Walkiewicz, *Jugosławia. Byt wspólny...*, *op. cit.*, s. 244.

⁶ S. Łodziński, *Struktura etniczna Jugosławii...*, *op. cit.*, s. 3.

⁷ Wydarzenia mające miejsce podczas II wojny światowej odcisnęły piętno na stosunkach pomiędzy Chorwatami a Serbami. 10 kwietnia 1941 r., dzięki kolaboracji Chorwatów z Niemcami oraz Włochami, doszło do utworzenia tzw. Niezależnego Państwa Chorwackiego (Nezavisna Država Hrvatska – NDH). Przywódcą tego tworu został Ante Pavelić. W ramach NDH chorwaccy ustasze dokonywali czystek etnicznych głównie na ludności serbskiej. Ludność serbska była mordowana bez względu na płeć czy wiek oraz zmuszana do przejścia na katolicyzm. Wniesiono zakaz posługiwania się cyrylicą, a także zamykano serbskie szkoły; zob. szerzej na temat NDH: H. Kuberski *Powstanie Niepodległego Państwa Chorwackiego (kwiecień–sierpień 1941)*, „Dzieje Najnowsze” 2012, R. 44, s. 71–95.

przedstawiciele na skonfliktowane tereny⁸. Efektem negocjacji było tymczasowe zawieszenie skutków niepodległościowych przez Chorwację oraz Słowenię w zamian za wycofanie się wojsk jugosłowiańskich do koszar. Belgrad nie zgodził się na wycofanie wojsk z Chorwacji. Coraz częściej dochodziło do starć pomiędzy Serbami a Chorwatami, przez co w konsekwencji wprowadzono embargo na dostawę broni do Jugosławii⁹. Starcia pomiędzy zwaśnionymi stronami zamienił się w regularny konflikt zbrojny. Działania wojenne obejmowały głównie rejon Vukowaru oraz Osijeku we wschodniej Sławonii, sięgając obszaru Bośni i Hercegowiny, która również ogłosiła mobilizację jednostek obronnych. Pomimo sankcji gospodarczych wprowadzonych przez EWG wojna toczyła się nadal. Na początku 1992 r. Serbia opanowała niemal jedną trzecią terenów Chorwacji¹⁰. W zaistniałej sytuacji do Jugosławii udał się specjalny wysłannik ONZ Cyrus Vance. Walczącym stronom przedstawił propozycję pokojowego rozwiązania konfliktu. Postulował utworzenie trzech zdemilitaryzowanych stref ochronnych na terenie Chorwacji oraz rozmieszczenie jednostek pokojowych ONZ (UNPROFOR – United Nations Protection Force). Obie strony zgodziły się na przyjęcie powyższych warunków, czego konsekwencją było zawieszenie broni¹¹.

Ogłoszenie niepodległości przez poszczególne republiki Jugosławii spowodowały w konsekwencji destabilizację całego regionu. Należy zaznaczyć, iż wojna w Bośni i Hercegowinie jest konsekwencją powyższych wydarzeń. Popieranie ruchów niepodległościowych przez państwa europejskie (głównie Austrię oraz Niemcy) z pewnością przyspieszyły proces dezintegracji Jugosławii. W Niemczech panowały nastroje antyserbskie, co powodowało, iż państwo to nalegało na Wspólnotę Europejską, aby oficjalnie poparła niepodległość Chorwacji i Słowenii. W ślad za Niemcami poszły Austria, Węgry i Bułgaria. Ze względu na to, że zarówno w Chorwacji, jak i Słowenii dominuje rzymski katolicyzm, Watykan silnie popierał uznanie ich niepodległości. Wielu europejskich polityków ostrzegało społeczność między-

⁸ Europejska Wspólnota Gospodarcza 28 czerwca 1991 r. wysłała misję dyplomatyczną, w której skład wchodził szefowie państw przewodniczących Radzie Europejskiej w ostatnim, bieżącym i kolejnym półroczu. Byli to kolejno ministrowie Luksemburga, Włoch oraz Holandii; zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2006*, Warszawa 2007, s. 547.

⁹ Embargo na dostawę broni nałożyła 25 września 1991 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji 713. Do restrykcji nie zastosowała się Rosja, dostarczając do Jugosławii sprzęt wojskowy i amunicję. M. Trawczyńska, *Geneza i konsekwencje konfliktu...*, *op. cit.*, s. 156.

¹⁰ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków...*, *op. cit.*, s. 547.

¹¹ *Ibidem*.

narodową przed pochopnym uznaniem Chorwacji i Słowenii, tłumacząc, iż będzie ono miało katastrofalne skutki w Bośni i Hercegowinie. Jednakże pomimo wyraźnych sprzeciwów poszczególnych państw europejskich, WE uległa naciskom Niemiec. Autorka jest daleka od stwierdzenia, że rozbitcie Jugosławii jest konsekwencją wyłącznie czynników zewnętrznych przedstawionych powyżej, natomiast należy jednak domniemywać, iż gdyby nie pośpiech państw europejskich w uznaniu obydwu republik, to do secesji mogłoby dojść nieco później, z mniejszymi skutkami ubocznymi. Abstrahując jednak od powyższych dywagacji, należy poddać analizie konsekwencje ogłoszenia i uznania niepodległości Chorwacji oraz Słowenii.

W świetle wydarzeń toczących się w Jugosławii władze Bośni i Hercegowiny brały pod rozwagę dwie możliwości. Pierwsza z nich zakładała pozostanie jako republika w tzw. trzeciej Jugosławii bądź utworzenie własnego niezależnego państwa. Dodatkowo Marek Waldenberg przedstawił kilka dodatkowych teoretycznych rozwiązań dla Bośni i Hercegowiny, po ogłoszeniu niepodległości przez Chorwację i Słowenię:

Po pierwsze, podział Bośni i Hercegowiny na dwie części, a następnie przyłączenie jednej do Serbii, a drugiej do Chorwacji. Jednakże to rozwiązanie nie przewidywało powstania państwa dla Muzułmanów, co byłoby pretekstem do wybuchu konfliktu.

Następna propozycja opierała się również na podziale, jednakże na trzy części. Po odłączeniu się części chorwackiej oraz serbskiej pozostałe terytorium byłoby do dyspozycji Muzułmanów. Jednakże powstałe państwo muzułmańskie byłoby zbyt małe, zatem i ta propozycja spotkałaby się ze sprzeciwem Muzułmanów.

Kolejny zamysł dotyczył utworzenia konfederacji trzech państw narodowych (etnicznych). Jednakże taki podział z pewnością nie sprzyjałby wzajemnym relacjom, co z kolei mogłoby powodować narastającą wzajemną wrogość.

Ostatnia propozycja opierała się na idei utworzenie jednolitego państwa. Do czego zaciekle dążył przywódca Muzułmanów Alija Izetbegović, a czemu zdecydowanie sprzeciwiali się bośniaccy Serbowie i Chorwaci.

Najistotniejsze było jednak to, iż każda z mniejszości miała swoją własną odrębną wizję co do przyszłości państwa. Należy zaznaczyć, iż Bośnia i Hercegowina posiadała wyjątkowo skomplikowany skład etniczny oraz religijny. W 1991 r. Bośnię i Hercegowinę zamieszkiwało 4,365 mln osób, z czego 1,906 mln stanowili Muzułmanie (43,7%), 1,369 mln Serbowie (31,4%), Chorwaci 756 tys. (17,3%) oraz 333 tys. (7,6%) pozostałych osób, nienależących do trzech głównych narodów¹². Nie powinien zatem dziwić

¹² S. Łodziński, *Struktura etniczna Jugosławii...*, op. cit., s. 2.

fakt, iż ciężko było wypracować wspólne stanowisko co do kształtu Bośni i Hercegowiny. W związku z powyższym rozsądne wydawało się zorganizowanie przez prezydium republiki referendum, aby posłuchać głosu ludu co do przyszłości państwa. Na początku 1992 r. ogłoszono referendum, w którym 99,43% głosujących opowiedziało się za niepodległością republiki. Należy podkreślić, iż referendum zostało zbojkotowane przez bośniackich Serbów, którzy nie zgadzali się z decyzją władz, gdyż chcieli pozostać w ramach jednego państwa ze swymi rodakami¹³. Ponadto mniejszość serbska była świadoma nastrojów, jakie panowały w republice, i przewidywała, jaki będzie wynik referendum. Natomiast zanim jeszcze przedstawiono wynik głosowania, bośniaccy Serbowie ogłosili powstanie własnego państwa w granicach republiki pod nazwą Serbska Republika Bośni i Hercegowiny ze stolicą w Banja Luce. Niebawem uczynili to również bośniaccy Chorwaci, bo już na początku lipca 1992 r. proklamowali powstanie swojego państwa Herceg-Bośni, którego stolica znajdowała się w Mostarze¹⁴. Kumulacja powyższych wydarzeń i nastrojów panujących w republice doprowadziły do wybuchu wojny. W walkach brali udział nie tylko mieszkańcy Bośni i Hercegowiny, ale i obywatele sąsiednich państw i mudżahedini. Pomimo iż okrucieństw na ludności cywilnej dopuszczała się każda ze stron konfliktu, społeczność międzynarodowa najbardziej potępiała działania Serbów. Posiadali profesjonalne zaplecze militarne, ponieważ do dyspozycji mieli dawną armię jugosłowiańską, podczas gdy pozostałe strony konfliktu nie rzadko posługiwały się prymitywnym przestarzałym sprzętem.

Społeczność międzynarodowa, widząc, iż konflikt nie wygasa, postanowiła zwołać konferencję pokojową dotyczącą wydarzeń mających miejsce w Jugosławii. Konferencja odbyła się od 26 do 27 sierpnia 1992 r. w Londynie. Efektem spotkania okazało się utworzenie stałej konferencji pokojowej, której siedziba znajdowała się w Genewie. Na jej forum zorganizowano spotkanie prezydentów Bośni i Hercegowiny, Chorwacji oraz nowej Jugosławii. Ustalono, iż wszelkie zmiany granic wewnętrznych na terenach Jugosławii będzie możliwe tylko za zgodą wszystkich stron konfliktu. Współprzewodniczący konferencji, którymi byli Cyrus Vance i David Owen, przygotowali propozycję podziału Bośni i Hercegowiny na kilka autonomicznych okręgów. Plan podziału nie spodobał się jednak przywódcom Serbów bośniackich i muzułmańskim¹⁵.

Kolejnym krokiem społeczności międzynarodowej w celu rozwiązania sporu w Bośni i Hercegowinie było utworzenie muzułmańskich stref bez-

¹³ M. Trawczyńska, *Geneza i konsekwencje konfliktu...*, op. cit., s.157.

¹⁴ W. Walkiewicz, *Jugosławia. Byt wspólny...*, s. 249–250.

¹⁵ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków...*, op. cit., s. 548–549.

pieczeństwa, które obejmowały Sarajewo, Bihać, Srebrenicę, Goražde, Tuzłę i Žepę¹⁶. Koncepcja utworzenia stref obejmowała ich ochronę przez ONZ, gdzie rozmieszczono siły pokojowe, które miały niemal całkowity zakaz używania broni. Rezultaty wprowadzenia koncepcji okazały się odwrotne do zamierzonych. Bośniaccy Serbowie, próbując zdobyć jak największe terytorium republiki, nie zwracając przy tym uwagi na wyznaczone zdemilitaryzowane strefy, zaatakowali Sarajewo oraz Srebrenicę, na co ostro zareagowała społeczność międzynarodowa, będąca już zniecierpliwiona przedłużającą się wojną. Upadek enklaw muzułmańskich przyspieszył zakończenie wojny w Bośni i Hercegowinie. Podjęto decyzję o bombardowaniu pozycji Serbów bośniackich przez NATO przy pomocy sił muzułmańskich i chorwackich. Sytuacja przeciwników zaczęła się radykalnie pogarszać, a efektem przewyciężenia pozycji Serbów było podpisanie porozumienia pokojowego, kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie.

Wojna w Bośni i Hercegowinie tocząca się w latach 1992–1995 była najbardziej krwawym konfliktem w Europie od czasów zakończenia II wojny światowej. Z oczywistych powodów bilans wojny nigdy nie został do końca jednoznacznie ustalony. Niezależni obserwatorzy szacują natomiast, iż wojna w Bośni i Hercegowinie pochłonęła od 97,207 do 110 tys.¹⁷ osób (niektóre źródła podają liczbę nawet 200 tys. ofiar)¹⁸. W wyniku konfliktu ponad połowa ludności została zmuszona do opuszczenia swoich domostw. Szacuje się, iż wojna spowodowała wysiedlenie niemal miliona osób, a równie tyle uciekło za granicę¹⁹.

Porozumienie pokojowe z Dayton

Wszelkie migracje osób z lub do Bośni i Hercegowiny są niewątpliwie ściśle związane z wojną mającą miejsce w latach 1992–1995. Za wybuch wojny odpowiedzialność ponoszą wszystkie strony konfliktu, choć, jak wiadomo, społeczność międzynarodowa za głównego prowodyrą powyższych wydarzeń uważa stronę serbską. Pokłosia wojny z pewnością nie można cofnąć, natomiast społeczność międzynarodowa zadbała, aby władze nowo powstałego państwa mogły niemal od podstaw je odbudować.

¹⁶ M. Bieniek, S. Mazur, *Konflikty zbrojne we współczesnym świecie*, Kraków 2013, s. 208.

¹⁷ *Bosnia war dead figure announced*, 21.06.2007, dostępne na: www.news.bbc.co.uk.

¹⁸ Wojna w Bośni i Hercegowinie, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, dostępne na: www.unic.un.org.pl.

¹⁹ M. de Koning, *Return Migration to Bosnia and Herzegovina. Monitoring the Embeddedness of Returnees*, Amsterdam 2008, s. 1.

W wyniku rozmów pokojowych społeczności międzynarodowej i zwalczonych stron przygotowano projekt porozumienia, który opierał się na podziale Bośni i Hercegowiny na dwie części – Republikę Serbską i Federację Bośni i Hercegowiny (muzułmańsko-chorwacką). Każda z części składowych miała posiadać swoją konstytucję, armię, walutę, policję oraz politykę zagraniczną. Ustalono ponadto obowiązek przeprowadzenia w Bośni i Hercegowinie wyborów demokratycznych pod nadzorem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), powołania jednolitego parlamentu oraz rządu. Porozumienie pokojowe wraz z aneksami podpisano w 21 listopada 1995 r. w Dayton. Aneksy do porozumienia pokojowego dotyczyły następujących kwestii:

Aneks 1A Porozumienie o wojskowych aspektach ustaleń pokojowych

Mowa o kwestiach militarnych zawartych w układzie pokojowym. Wszystkie skonfliktowane strony zobowiązały się do możliwie szybkiego przywrócenia normalnego życia obywatelom, zaniechania jakichkolwiek działań przeciwko innym sygnatariuszom porozumienia, oraz zaniechania działań mających na celu naruszenie integralności i niepodległość Bośni i Hercegowiny. Niniejszy aneks zobowiązywał ponadto strony do wyrażenia zgody na poddanie się kontroli siłom międzynarodowym – Sił Wdrażającym Pokój (IFOR – Implementation Force)²⁰.

Aneks 1B Porozumienie o stabilizacji regionalnej

Strony zgadzają się na wprowadzenie środków mających na celu doprowadzenia do regionalnej stabilności pod względem militarnym i kontroli zbrojeń, niezbędnych do stworzenia stabilności i pokoju w regionie. Zgadzają się zatem na wprowadzenie nowych form współpracy w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa. Ponadto podkreśla się, iż należy unikać wyścigu zbrojeń w regionie²¹.

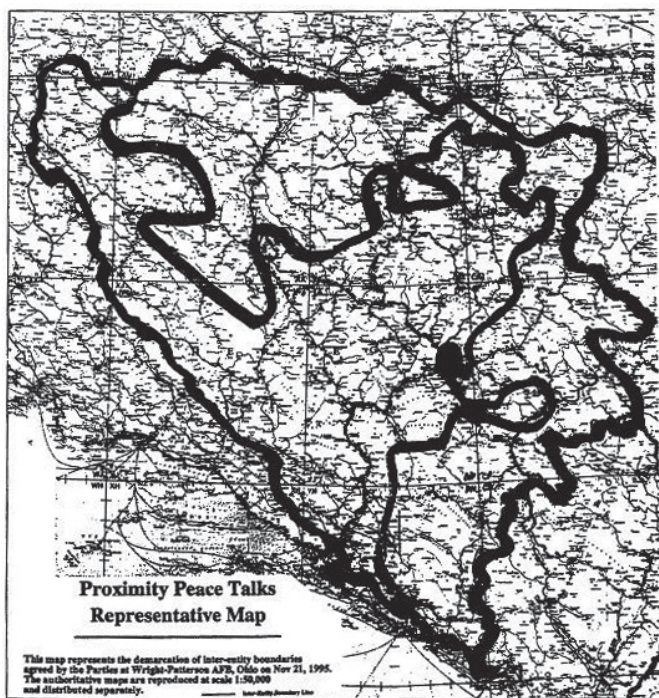
Aneks 2 Porozumienie o wewnętrznej linii granicznej międzyetnicznej i zagadnieniach z nią związanych

Granicą obowiązującą pomiędzy Republiką Serbską a Federacją Bośni i Hercegowiny będzie ta, która została przedstawiona w załączniku do niniejszego aneksu. Strony, chcąc wprowadzić jakiekolwiek zmiany w kwestii granic, mogą to uczynić, ale za obopólną zgodą. O wszelkich ewentualnych zmianach granic strony są zobowiązane poinformować siły międzynarodowe IFOR (gdyby zmiany miały zostać wprowadzone podczas stacjonowania tych sił). Poniższa mapa przedstawia granice obu części Bośni i Hercegowiny, ustanowionych na podstawie niniejszego porozumienia²².

²⁰ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton 21.11.1995, dostępne na: www.osce.org.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.



Ryc. 1. Granice wewnętrzne Bośni i Hercegowiny, przedstawiające podział na Republikę Serbską oraz Federację Bośni i Hercegowiny.

Źródło: General Framework Agreement..., *op. cit.*

Aneks 3 Porozumienie w sprawie wyborów

W celu promowania wolnych, sprawiedliwych i demokratycznych wyborów oraz stworzenia podstaw dla demokratycznego rządu strony zostały zobowiązane do zapewnienia warunków, które pozwolą na przeprowadzenie pierwszych wyborów w nowo powstałym państwie. Obywatele mają mieć prawo do głosowania w tajemnicy, bez lęku i zastraszania. Ponadto ludność ma prawo do wolności słowa i zrzeszania się. Ponadto pierwsze wybory odbędą się pod obserwacją OBWE²³.

Aneks 4 Konstytucja

Preambuła głosi, że zgodnie z prawem międzynarodowym Bośnia i Hercegowina jest integralnym terytorialnie, suwerennym i niepodległym państwem. Odwołuje się do Deklaracji praw człowieka, praw obywatelskich i politycznych, gospodarczych i kulturalnych, oraz Deklaracji odnoszącej się do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych.

²³ *Ibidem.*

Aneks 5 Porozumienie o arbitrażu

W przypadku zajścia jakiegokolwiek konfliktu pomiędzy Republiką Serbską a Federacją Bośni i Hercegowiny obie strony zobowiązały się do odwołania do międzynarodowego arbitrażu, przez co w przyszłości zapobiegą eskalacji ewentualnych nieporozumień²⁴.

Aneks 6 Umowa o przestrzeganiu praw człowieka

Strony zobowiązane są do przestrzegania fundamentalnych praw i wolności człowieka, przewidzianych w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zasady te obejmują: prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz niewolnictwa, prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do wysłuchania i sprawiedliwego procesu, prawo do prywatności, wolność do korespondencji, wolność wyznania i myśli, wolność demonstracji przekonań, wolność zgromadzeń i zrzeszania, prawo do założenia rodziny, prawo dążenia do dobrobytu, prawo do edukacji, wolność protestu i oporu. Powyższe prawa przysługują wszystkim bez względu na narodowość, wyznanie czy płeć²⁵.

Aneks 7 Porozumienie w sprawie uchodźców i przesiedleńców

Strony porozumienia zostały zobowiązane ku temu, aby wszyscy uchodźcy i przesiedleńcy mieli prawo do swobodnego powrotu do swoich domów i dostępu do swojego mienia odebranego podczas trwania wojny. W aneksie zaznaczono, iż powrót uchodźców oraz przesiedleńców jest istotnym warunkiem w kwestii załagodzenia konfliktu. Strony powinny zapewnić uchodźcom i przesiedleńcom bezpieczny powrót do swoich domów, bez obawy przed nękaniami, zastraszaniem, prześladowaniem i dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne, religijne czy poglądy polityczne²⁶.

Aneks 8 Porozumienie dot. powołania Komisji ds. Ochrony Zabytków Narodowych

Strony zostały zobowiązane do powołania komisji, która pozostanie odpowiedzialna za zabytki państwa, z siedzibą w Sarajewie. Komisja powinna składać się z pięciu członków. W ciągu 90 dni od daty wejścia w życie niniejszej umowy Federacja Bośni i Hercegowiny wydeleguje dwóch swoich reprezentantów, natomiast Republika Serbska jednego członka. Pozostałych członków wyznaczy Dyrektor Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury²⁷.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

Aneks 9 Porozumienie dot. Korporacji publicznych Bośni i Hercegowiny

Sygnatariusze porozumienia powinni powołać komisję zajmującą się zrekonstruowaniem infrastruktury i transportu w celu odrodzenia się gospodarki Bośni i Hercegowiny. Komisja powinna działać z korzyścią dla obydwu podmiotów²⁸.

Aneks 10 Porozumienie o wdrażaniu cywilnych aspektów porozumienia

Strony zobowiązane są do wdrożenia cywilnych aspektów porozumienia pokojowego, które prowadzą do działalności w aspekcie pomocy humanitarnej, odbudowy infrastruktury i gospodarki, ustanowienia instytucji politycznych, promocję poszanowania praw człowieka oraz pomocy w powrocie uchodźcom oraz wysiedlonym, przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów (zgodnych z aneksem 3 niniejszej umowy). Ponadto Rada Bezpieczeństwa ONZ powołuje Urząd Wysokiego Przedstawiciela, którego zadaniem będzie przede wszystkim monitorowanie wdrażania porozumienia pokojowego²⁹.

Aneks 11 Porozumienie o Międzynarodowych Siłach Policyjnych

W ostatnim załączniku do porozumienia pokojowego zamieszczono zapis, który powołuje międzynarodowe siły policyjne, których celem będzie dbanie o porządek publiczny. Ich głównym koordynatorem pozostaje Wysoki Przedstawiciel. Do głównych obowiązków sił należy: monitorowanie wprowadzania w życie prawa, kontrola sił policyjnych i wojskowych, szkolenie personelu wojskowego, wspomaganie lokalnej policji, pomoc w aresztowaniu zbrodniarzy wojennych³⁰.

Ze względu na tematykę poruszaną w niniejszym artykule analizie należy poddać treść zawartą w aneksie VII. Ta część dokumentu szczegółowo opisuje prawa, jakie przysługują uchodźcom oraz przesiedleńcom. Poza oczywistym prawem powrotu do swoich domów artykuł VII obliguje państwo do przywrócenia mienia, które zostało odebrane mieszkańcom z powodu działań wojennych. Artykuł VII zapewnia prawo do ubiegania się o odszkodowanie. W dokumencie zaznaczono, iż powrót uchodźców i przesiedleńców jest niezwykle istotny w kwestii rozwiązania konfliktu w Bośni i Hercegowinie. Strony konfliktu zobowiązały się, iż podejmą wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim powracającym osobom. W artykule VII zaznaczono ponadto, iż wybór docelowego miejsca powrotu jest sprawą indywidualną, a decyzja należy tylko do osoby powracającej lub całej rodziny. W wyniku wojny mogło dojść do częściowego lub całkowitego zniszczenia domostw i obywatele często

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

nie mieli do czego wracać lub dawne miejsce zamieszkania kojarzyło im się z traumą wojny. Strony ponadto zostały zobowiązane do ułatwiania przepływu rzetelnych informacji co do stanu zagrożenia na danym terenie. Informacje te są niezbędne do podejmowania świadomych osądów co do lokalnych warunków życia. Często zdarzało się bowiem, że powracający trafiali na nierozminowane tereny. Władze zostały również zobowiązane do współpracy z państwami, które udzieliły azylu obywatelom Bośni i Hercegowiny, do opracowania planu repatriacji. Artykuł VII porozumienia z Dayton zobowiązuje państwo do utworzenia politycznych, ekonomicznych i społecznych warunków sprzyjających dobrowolnym powrotom, bez preferencji dla określonej grupy. Należy również wspomnieć, iż w dokumencie wskazano na współpracę państwa z Międzynarodowym Czerwonym Krzyżem oraz Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Bośnia i Hercegowina została zobowiązana, aby powyższe organizacje mogły działać bez żadnych przeszkód na terenie państwa w celu pomocy uchodźcom i przesiedleńcom. Państwo zostało także zobowiązane do ustanowienia niezależnej Komisji ds. Uchodźców i Przesiedleńców, z główną siedzibą w Sarajewie. Strony, współpracując w ramach powyższej Komisji, powinny działać wspólnie z właściwymi organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi odpowiedzialnymi za powrót i reintegrację uchodźców i przesiedleńców³¹.

Artykuł VII porozumienia pokojowego stanowił wyzwanie zarówno dla władz Bośni i Hercegowiny, jak i społeczności międzynarodowej, gdyż wprowadzał zupełnie nowe prawo w porozumieniach powojennych. Mianowicie istotny był zapis dotyczący prawa do powrotu, nie tylko do państwa, ale do swojego przedwojennego miejsca zamieszkania z jednocześnie prawem do odzyskania swojej własności. Często jednak nie było to możliwe, gdyż obiekt został zniszczony w wyniku wojny lub powracający byli prześladowani przez inne grupy etniczne³².

Czytając tekst porozumienia pokojowego podpisanego w Dayton, przed odbiorcą kreuje się obraz przyszłości państwa niemal mlekiem i miodem płynącego. Nie sztuką jest jednak ubrać tekst w piękne słowa, lecz sprawnie zrealizować w rzeczywistości. Przeszkód do powrotów, w szczególności grup etnicznych, które po wojnie nie stanowiły już większości na danym terytorium, było bardzo dużo. Powracający często spotykali się z wrogością, gdyż na mocy porozumienia pokojowego wprowadzono zupełnie nowy

³¹ The General Framework Agreement..., *op. cit.*

³² G. Toal, J. O'Loughlin, *After Ethnic Cleansing. Return Outcomes in Bosnia-Herzegovina a Decade Beyond War*, „Annals of the Association of American Geographers” 2009, Vol. 99, No. 5, s. 12.

podział państwa. Państwo i społeczność międzynarodowa prędko zorientowali się, iż proces powrotów uchodźców i przesiedleńców nie jest taki, jakiego oczekiwano.

Losy uchodźców i przesiedleńców

Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) tylko w 1992 r., a zatem w pierwszym roku konfliktu, odnotowano liczbę 1,8 mln uchodźców. Szacuje się, iż w wyniku wojny łączna liczba uchodźców wyniosła 2,5 mln, z czego część została przesiedlona wewnątrz państwa, natomiast reszta udała się poza granicę Bośni i Hercegowiny³³. Pierwszym miejscem destynacji uchodźców były państwa rozpadającej się Jugosławii, a następnie Europa Zachodnia oraz USA. Tego typu zjawisko jest charakterystyczne dla przymusowych migracji, kiedy to uchodźcy udają się do sąsiednich państw. Ucieczka w dalsze części świata jest spowodowana głównie czynnikami ekonomicznymi bądź brakiem perspektyw w państwach sąsiednich. Poniższa mapa przedstawia główne kierunki destynacji uchodźców w Europie. Uchodźcy udawali się głównie do Serbii, Czarnogóry oraz Chorwacji. Poza Bałkanami były to natomiast przede wszystkim Niemcy, Austria oraz Szwecja, przy czym w Niemczech znajdowała się największa liczba uchodźców z Bośni i Hercegowiny. W 1996 r. było ich 320 tys., z czego około 80 tys. dostało obywatelstwo niemieckie³⁴. Niemcy dla wielu państw na świecie dotkniętych konfliktami było atrakcyjnym miejscem schronienia, głównie ze względów ekonomicznych. Na początku lat 90. zanotowano 900 tys. wniosków o azyl polityczny. Według art. 16a Ustawy zasadniczej Niemiec osoby, które są prześladowane ze względów politycznych, mogą skorzystać z prawa azylu³⁵.

Repatriacja Bośniaków, którzy wyemigrowali poza granice państwa, rozpoczęła się zaraz po zakończeniu wojny. Z kolei powroty osób przesiedlonych w obrębie kraju rozpoczęto w 1998 r.³⁶ Poniższe wykresy przedstawiają rozkład czasowy powrotu uchodźców z poszczególnych grup etnicznych do Federacji Bośni i Hercegowiny, Republiki Serbskiej oraz dystryktu Brčko. Największą falę repatriacji odnotowano w latach 1996–1999. Należy

³³ Dane za: www.unhcr.org.

³⁴ *Bośniacy w Niemczech – druga ojczyzna*, 16.10.2012, www.dw.com.

³⁵ Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec.

³⁶ W literaturze można znaleźć pogląd, iż Bośniacy którzy wyemigrowali poza granice państwa w czasie wojny nie są uchodźcami, a osobami posiadającymi status „tymczasowej ochrony”.

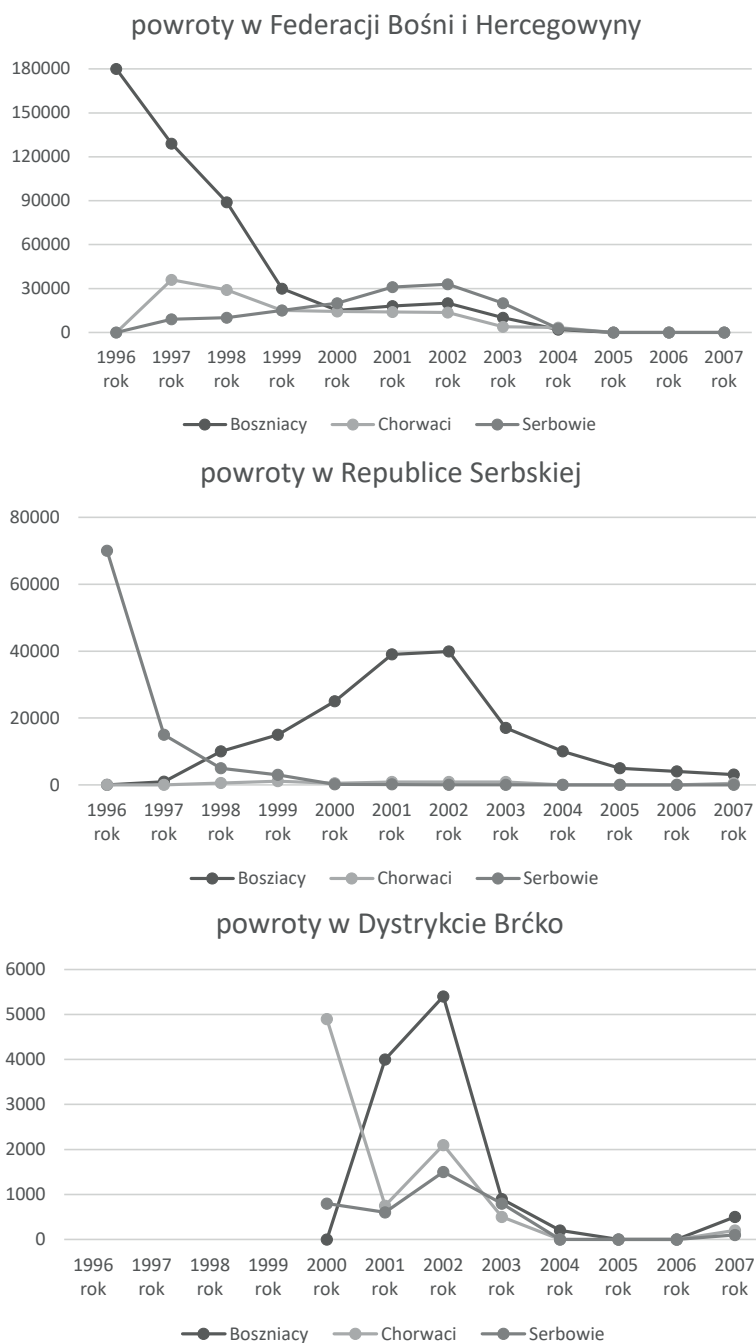
również zauważyć, iż w dystrykcie Brčko powroty rozpoczęto stosunkowo późno, gdyż dopiero po uregulowaniu jego statusu w 2000 r.



Ryc. 2. Główne kierunki destynacji uchodźców z Bośni i Hercegowiny do Europy w 1996 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Kačapor-Džihic, N. Oruč, *Social impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final country report*, Bosnia and Herzegovina 2012, dostępne na: www.ec.europa.eu

Jak można się było spodziewać, najwięcej uchodźców i przesiedleńców powróciło, bądź osiedliło się po raz pierwszy, do większych miast, takich jak: Sarajewo, Banja Luka czy Mostar, głównie ze względów ekonomicznych. Większe miasta oferowały lepszy dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej. Kwestia opieki zdrowotnej okazała się sporym problemem dla powracających. Zwłaszcza w Republice Serbskiej Bośniacy często napotykali na niechęć lekarzy serbskich, którzy odmawiali im leczenia ze względu na przynależność etniczną. Innym bodźcem warunkującym powrót z pewnością był czynnik społeczny. Osoby najchętniej wracały do miejsc, które były w większości zamieszkiwane przez tożsamą grupę etniczną. Często



Ryc. 3. Repatriacja uchodźców w latach 1996–2007

Źródło: G. Toal, J. O'Loughlin, *After Ethnic Cleansing...*, op. cit., s. 9.

bowiem bywało tak, że przed wojną osoba zamieszkująca dane miejsce należała do większości etnicznej, natomiast po wojnie sytuacja kształtowała się zupełnie odwrotnie. Osoba powracająca, klasyfikująca się już do mniejszości, często spotykała się z wrogością miejscowych, doświadczając nierzadko prześladowań na tle narodowościowym bądź religijnym. Zważając na powyższe, powroty uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie należy podzielić na trzy kategorie. Pierwsze dwie to powracający do miejsc, które są zamieszkane przez mniejszość bądź większość etniczną. Trzecia kategoria obejmuje osoby, które nie zdecydowały się na powrót do swoich przedwojennych domostw, a postanowiły osiedlić się w miejscach, w których sytuacja ekonomiczna i społeczna była bardziej sprzyjająca³⁷.

Rząd Bośni i Hercegowiny wspierany przez Biuro Wysokiego Przedstawiciela oraz UNHCR opracował strategię wdrożenia zobowiązań państwa, zawartych w załączniku VII porozumienia pokojowego. Strategia określa warunki powrotu uchodźców i przesiedleńców do swoich przedwojennych domostw. Na realizację opracowanej strategii w latach 2003–2007 przeznaczono 618 mln marek zamiennych. Dzięki zainwestowanym środkom udało się pomóc ponad 30 tys. rodzin. W 2008 r. powyższą strategię dofinansowano kolejną kwotą w wysokości 38,9 mln marek zamiennych. Inicjatywa miała przede wszystkim na celu zapewnienie trwałego powrotu uchodźcom i przesiedleńcom oraz stworzenie warunków do powrotów w postaci zwiększenia zatrudnienia, edukacji, zdrowia i ochrony socjalnej³⁸. Projekty opierały się m.in. na zapewnieniu wszystkim obywatelom równego dostępu do edukacji. Środki przekazywane zostały szkołom, aby tworzyły miejsca pracy dla nauczycieli (co z pewnością zachęcało do powrotów). W placówkach organizowano zajęcia dla powracającej młodzieży, aby mogła się edukować. Projekt miał na celu nie tylko zachęcenie do powrotów całych rodzin, ale miał również integrować. Często zdarzało się jednak, że szkoły, do której uczęszczały dzieci z różnych grup etnicznych, były segregowane według wyznania i narodowości. Zajęcia były przeprowadzane osobno, przez co w młodych ludziach utrzymywała się nieufność oraz dystans w stosunku do odmiennych grup.

Poza powyższym projektem wspierającym powroty uchodźców, wraz z Chorwacją, Serbią oraz Czarnogorą, Bośnia i Hercegowina jest państwem członkowskim tzw. Procesu Sarajewo³⁹. Inicjatywa opiera się na

³⁷ Z. Kačapor-Džihlić, N. Oruč, *Social impact of Emigration...*, op. cit., s. 22.

³⁸ *Ibidem*, s. 27–28.

³⁹ Proces Sarajewo zawdzięcza swą nazwę deklaracji, (*Deklaracja z Sarajewa w sprawie powrotów uchodźców*) którą poszczególne państwa byłej Jugosławii przyjęły na konferencji w Sarajewie na początku 2005 r.

pomocy osobom przesiedlonym w wyniku wojny na Bałkanach. Państwa zadeklarowały uproszczenie procedur pozwalających na szybszy i prostszy sposób załatwienia wszelkich formalności administracyjnych. W ramach niniejszej inicjatywy organizowane są spotkania w celu poszukiwania rozwiązań ułatwiających powrót i integrację osób przesiedlonych. Państwa podpisały dwustronne porozumienia mające na celu wspomóc powyższy proces. Inicjatywa nie zakończyła się jednak znaczącymi sukcesami. Proces Sarajewo ogranicza się głównie do spotkań i dyskusji państw w kwestii uchodźców⁴⁰.

Pomoc społeczności międzynarodowej w powrotach uchodźców i przesiedleńców z Bośni i Hercegowiny była niezwykle istotna. Pod kierownictwem Biura Wysokiego Przedstawiciela i UNHCR społeczność międzynarodowa organizowała darczyńców, których pomoc okazała się niezbędna w kwestii powrotów oraz w procesie kształtowania polityki w tym sektorze. Należy również zauważyć, iż wskaźnik powrotów uchodźców jest odzwierciedleniem sukcesu (bądź porażki) państwa i społeczności międzynarodowej w kwestii odbudowy kraju po wojnie. Po serii porażek poszczególnych organizacji międzynarodowych wynikłych podczas wojny w Bośni i Hercegowinie nie powinien dziwić fakt, iż społeczność międzynarodowa chętnie angażuje się w pomoc uchodźcom i przesiedleńcom.

Podsumowanie

W wyniku wojny w Bośni i Hercegowinie około 2,5 mln osób zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów. Według oficjalnych danych UNHCR w 2004 r. łączna liczba powracających osób wyniosła 1 000 473 (w tym 440 144 uchodźców i 560 326 osób przesiedlonych wewnętrznie)⁴¹. Według najnowszych szacunków osób, które nie zdołały jeszcze powrócić, jest ponad 160 tys. Ciężko jednak ocenić, czy stosunek powrotów do jego czasu trwania jest oznaką sukcesu czy porażki. Najważniejsze jednak, iż jest on skuteczny. Niewątpliwie za bilans powrotów odpowiada nie tylko Bośnia i Hercegowina, ale także społeczność międzynarodowa zaangażowana w konflikt, jego rozwiązanie i implementację porozumienia pokojowego. Szczególnie istotny w kwestii uchodźców jest artykuł VII. W tej części dokumentu zawarto wiele praw mających umożliwić powrót osobom

⁴⁰ J.V. Torvald, *Sarajevo Process: The 1992–95 War Refugee Problem in the Western Balkans*, 4.02.2014, dostępne na: www.eptthinktank.eu.

⁴¹ R. Colville, *Bosnia and Herzegovina welcomes over 1 million returnees*, 21.09.2004, dostępne na: www.unhcr.org.

przesiedlonym w miejsce pierwotnego zamieszkania. W praktyce jednak sytuacja powracających osób okazała się trudniejsza, niż zakładano. Jeden z najważniejszych zapisów artykułu VII dotyczy prawa powrotu uchodźców i przesiedleńców do swoich domów bez obawy przed nękaniami, zastraszaniem, prześladowaniem i dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne, religijne czy poglądy polityczne. Jednakże sporo powracających nie zdołało się uchronić przed przemocą fizyczną i psychiczną. Wprowadzona granica wewnętrzna, wyznaczona na podstawie porozumienia z Dayton, wprowadziła nie tylko geograficzny podział państwa, ale przede wszystkim społeczny. Należy również zauważyć, że im więcej czasu upływa od wojny, tym mniej będzie powrotów. Osoby mieszkające przez 20 lat w innym miejscu zapewne zdążyły sobie już ułożyć życie i raczej niewielu z nich myśli o powrocie. W 2015 r. odnotowano zaledwie 19 powrotów. Nie zmienia to jednak faktu, iż podjęte działania przez społeczność międzynarodową i Bośnię i Hercegowinę okazały się skuteczne.

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie oraz analiza problemu uchodźców i przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie. W celu rzetelnego omówienia problemu należy odnieść się do genezy powyższego zjawiska. Wojna w Bośni i Hercegowinie zakończona została w 1995 r. dzięki podpisaniu porozumienia z Dayton. Porozumienie zobowiązywało zwaśnione strony do zakończenia działań zbrojnych. Problemowi uchodźców oraz przesiedleńców poświęcony był aneksowi 7 powyższego porozumienia. Interesująca poznawczo wydaje się skala omawianego zjawiska oraz destynacje uchodźców z Bośni i Hercegowiny. Najistotniejszą kwestią natomiast jest skala powrotów uchodźców oraz przesiedleńców po wojnie oraz badanie, czy Bośnia i Hercegowina, w ramach aneksu 7 porozumienia z Dayton, wywiązała się z przepisów wynikających z powyższego aneksu.

Słowa kluczowe: uchodźcy, przesiedleńcy, migracje, Bośnia i Hercegowina, porozumienie pokojowe z Dayton

Refugees and displaced persons problem in Bosnia and Herzegovina Abstract

The author in the article represents problem refugees and displaced persons in Bosnia and Herzegovina. She presents sources of migration and how they affect international security. In case of Bosnia and Herzegovina migration was caused by outbreak of the war in the 1990s, which was completed in 1995 thanks to the signing of a peace agreement in Dayton. The agreement obliged the conflicted parties to complete the armed operations. In case of this article the most important is an-

nex 7 of the agreement dealing with refugees and displaced persons. The purpose of this article is to analyze the phenomenon of migration caused by the outbreak of war in Bosnia and Herzegovina and present destinations and returns of refugees.

Key words: refugees, displaced persons, migration, Bosnia and Herzegovina, peace agreement from Dayton

Bibliografia

Akty prawne

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, COM (2015) 240 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.04.2015, COM (2015) 185 final.

Communication to the European Parliament, The European Council and the Council. Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, European Commission, 28.09.2016, COM (2016) 634 final.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 60).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i komitetu regionów europejski program w zakresie migracji, Komisja Europejska, Bruksela, 13.05.2015, COM (2015) 240 final.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

Oświadczenie Rządowe z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczypospolitą Polską do Konwencji dotyczącej statusu uchodź-

- ców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. Nr 119, poz. 516).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 539/2001 Listing the Third Countries whose Nationals Must Be in Possession of Visas when Crossing the External Borders and those whose Nationals are Exempt from that Requirement, European Commission, COM (2016) 279 final.
- Protokół w sprawie statusu uchodźcy, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia z 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31).
- Rozporządzenie Rady WE nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 349 z 25.11.2004, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (Dz.U. UE L 199 z 31.07.2007, s. 30).
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1607).
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1607).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierw.: Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1836).
- Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM (2015) 671 final.

Netografia

35. *Bieżąca sytuacja dotycząca Ukrainy*, UdsC, dostępne na: www.udsc.gov.pl.
- Abstimmungen in drei Ländern. Die Ergebnisse der Landtagswahlen im Überblick*, 13.03.2016, dostępne na: www.spiegel.de.
- Aiyar Sh., et al., *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, January 2016, dostępne na: www.imf.org.
- Alexander R., *Merkel – nicht emotional beschränkt, nur sprachlich*, 16.07.2015, dostępne na: www.welt.de.
- Ananicz S., *Bezradność i osamotnienie: Turcja wobec wojny w Syrii*, 12.05.2016, „Komentarze OSW” 2014, nr 136, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Angenendt S., Kipp D., Koch A., *Grenzsicherung, Lager, Kontingente. Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?*, „SWP-Aktuell” April 2016, Nr. 30, dostępne na: www.swp-berlin.org.
- Annual Risk Analysis 2015*, Frontex, 2015, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Antyimigranckie demonstracje w Polsce. Przekroczone granice wolności słowa?*, 15.10.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.
- Aust S., et al., *Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens*, 9.11.2015, dostępne na: www.welt.de.
- Balcerek-Kosiarz M., *Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, seria specjalna „Uchodźcy w Europie” 2016, nr 232, dostępne na: www.iz.poznan.pl.
- Beata Szydło – *Wystąpienie na Konwencji w PiS* [12 września 2015], 22.10.2015, dostępne na: www.wybiezpis.org.pl.
- Bertossi Ch., Duyvendak J.W., Scholten P., *The Coproduction of National Models of Integration: A View from France and the Netherlands*, [w:] P. Scholten et al., *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogue*, 2015, dostępne na: www.springer.com.
- Beutelsbacher S. et al., *Fünf Flüchtlingsszenarien. Flüchtlinge könnten bald über die „Kaukasus-Route“ kommen*, 17.03.2016, dostępne na: www.welt.de.
- Böhmer M., et al., *Abkehr vom Schengen-Abkommen. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf Deutschland und Länder der Europäischen Union*, 2016, www.bertelsmann-stiftung.de.
- Bosnia war dead figure announced*, 21.06.2007, dostępne na: www.news.bbc.co.uk.
- Bośniacy w Niemczech – druga ojczyzna*, 16.10.2012, www.dw.com.

- Boubtane E., Dumont J.C., Rault C., *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries, 1986-2006*, „Cesifo Working Paper” June 2015, No. 5392, dostępne na: ideas.repec.org.
- Budowa europejskiego programu w zakresie migracji: Komisja przedstawia plan działania w dziedzinie integracji i reformuje system niebieskiej karty dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE, Komisja Europejska, 7.06.2016, dostępne na: www.europa.eu.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, www.bamf.de.
- Central Mediterranean Sea Initiative, UNHCR, December 2014, dostępne na: www.unhcr.org.
- Chudziak M., *Konstytucja dla Erdogana. Konsekwencje konfliktu politycznego w Turcji*, „Komentarze OSW” 2016, nr 213, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Chudziak M., *Turcja – UE: twarda gra o liberalizację wizową*, 11.05.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Chudziak M., *Turcja po puczu: krucha jedność narodowa*, 27.07.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- City of Sanctuary (witryna), www.cityofsanctuary.org.
- Colville R., *Bosnia and Herzegovina welcomes over 1 million returnees*, 21.09.2004, dostępne na: www.unhcr.org.
- Costa R. da, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, June 2006, dostępne na: www.unhcr.org.
- Country Responsible for Asylum Application (Dublin), European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Czarnecki M., *Premier Szydło mówiła w PE o „milionie uchodźców z Ukrainy”*, 20.01.2016, dostępne na: www.wyborcza.pl.
- Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016, dostępne na: www.bamf.de.
- Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bonn 2016, dostępne na: www.destatis.de.
- Deklaracja Ideowa. Cele i zadania, 20 V 2016, dostępne na: www.ruchnarodowy.org.
- Deutschland wendet wieder Dublin-Verfahren an, 10.11.2015, dostępne na: www.welt.de.
- Dumna, bogata Polska. Program partii KORWiN, 17.10.2015, dostępne na: www.partiakorwin.pl.
- Echtermann A., Steinhagen M., *Weniger Flüchtlinge in Deutschland*, „Frankfurter Rundschau” 9.05.2016, dostępne na: www.fr.de.
- EU Actions to Make Integration Work, European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.

- EU has paid €105m of €3bn Turkey Deal*, 28.07.2016, dostępne na: www.euobserver.com.
- EU-Gipfel zur Flüchtlingsfrage. Wie Europa Staaten zum Türkei-Deal stehen*, 17.03.2016, dostępne na: www.wiwo.de.
- European Agenda on Migration*, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- European Commission (witryna), www.ec.europa.eu.
- EU-Turkey Statement: Questions and Answers*, European Commission, 19.03.2016, dostępne na: www.europa.eu.
- Ewa Kopacz: *Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych*, 20.09.2015, dostępne na: www.tvn24.pl.
- Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the Influx of Syrian Refugees into Turkey. January 2014–June 2015. Full Report*, UNHCR, 2016, dostępne na: www.unhcr.org.
- First Measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, European Commission, 27.05.2015, dostępne na: www.europa.eu.
- Flüchtlingsabkommen. Ankara droht der EU*, 25.05.2016, dostępne na: www.handelsblatt.com.
- Frontex Launches Call for Participation of the EU Member States in Joint Operation Triton*, Frontex, 26.09.2014, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Frontex Launches Joint Operation Triton*, Frontex, 31.10.2014, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Frontex (witryna), www.frontex.europa.eu.
- Gdy papież odwiedza meczet i apeluje o nowy rozdział w stosunkach z Islamem, Polacy biją muzułmanina, 30.11.2015, dostępne na: www.polska.newsweek.pl.
- Geçici Koruma, www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (dostęp: 27.09.2016).
- Gilardoni G., D'Odorico M., Carrillo D., *Evidence on Migrants' Integration in Europe*, February 2015, dostępne na: www.epc.eu.
- Główny Urząd Statystyczny (witryna), www.stat.gov.pl.
- Göçmen I., *EU–Turkey Readmission Agreement in the Wake of the Migrant Crisis. What Might go Wrong with It?*, 2016, dostępne na: www.uaces.org.
- Godne życie, sprawiedliwa i nowoczesna Polska. Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, 23.01.2016, dostępne na: www.sld.org.pl.
- Good Ideas from Successful Cities. Municipal Leadership on Immigrant Integration*, Maytree Foundation, 2012, dostępne na: www.citiesofmigration.ca.

- Gregurović S., *Integration of Migrants in the European Union with Reference to Croatia. Position Paper of the Institute for Migration and Ethnic Studies*, 2.03.2016, dostępne na: www.imin.hr.
- Groszkowski J., *Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego*, 17.02.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Gurakar-Skribeland O., *A Critical Review of Turkey's Asylum Laws and Practices. Seeking Asylum in Turkey*, 2016, dostępne na: www.noas.no.
- Hentze T., Schäfer H., *Flüchtlinge. Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen*, „IW- Kurzberichte”, 2016, Nr. 3, dostępne na: www.iwkoeln.de.
- Hellgre Z., *Immigrant Integration as a Two-Way Process: Translating Theory into Practice*, „GRITIM-UPF Working Paper Series”, No. 23, Spring 2015, dostępne na: www.upf.edu.
- How Will the Refugee Surge Affect the European Economy?*, „Migration Policy Debates” November 2018, No. 8, dostępne na: www.oecd.org.
- Hübschmann Z., *Migrant Integration Programs: The Case of Germany*, „The Global Migration Research Paper” 2015, No. 11, dostępne na: www.repository.graduateinstitute.ch.
- Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers*, European Commission, 28.09. 2016, www.europa.eu.
- Influx of Refugees: An Opportunity for Germany*, Deutsche Bank, 13.11.2015, dostępne na: www.dbresearch.com.
- Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, UdsC, 2015, www.udsc.gov.pl.
- Internet nie ma litości. Zamiast „fali imigrantów”, fala nienawiści [Raport]*, 16.07.2015, dostępne na: www.polska.newsweek.pl.
- Jarosiewicz A., Strachota K., *Turcja a problem uchodźców syryjskich*, „Komentarze OSW”, 30.09.2016, nr 186, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Juncker J.C., *My priorities [As Commission President, I will set myself five priorities...]*, dostępne na: www.juncker.epp.eu.
- Juncker J.C., *O stanie Unii, [w:] Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, 2015, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Justice and Home Affairs Council Meets in Brussels, 22/09/2015*, Council of the European Union, dostępne na: www.consilium.europa.eu.
- Jutro bez obaw. Program dla Polski*, 2011, dostępne na: www.sld.org.pl.

- Karakas C., *Economic Challenges and Prospects of the Refugee Influx*, December 2015, dostępne na: www.europarl.europa.eu.
- Katzman K., et al., *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 11.02.2015, dostępne na: www.hsdl.org.
- Kirkegaard J.F., *Toward a European Migration and Mobility Union*, „Policy Brief”, December 2015, No. 15/23, dostępne na: www.piiie.com.
- „Kraje Zatoki Perskiej powinny się wstydzić”. Ociekają bogactwem, ale nie chcą uchodźców, 7.09.2015, dostępne na: ww.tvn24.pl.
- Krasnodębski Z., *Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?*, [w:] *Myśląc Polska. Materiały konferencyjne z Konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*. Katowice 3–5 lipca 2015 r., 9.07.2015, dostępne na: www.pis.org.pl.
- Kugiel P., Sasnal P., *Czy Polska powinna przyjmować uchodźców?*, 17.07.2015, dostępne na: www.pism.pl.
- Lang J., Rodkiewicz W., *Szczyt Putin–Erdoğan: ocieplenie na warunkach Kremla*, 10.08.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Lang J., *Turcja-UE: twarda gra o liberalizację wizową*, 11.05.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Lang K.O., *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*, „SWP-Aktuell” Oktober 2015, Nr. 84, dostępne na: www.swp-berlin.org.
- Lethbridge J., *Migration and Local Authorities – Impact on Jobs and Working Conditions*, February 2016, dostępne na: www.epsu.org.
- Management of the Migration Crisis in Greece since October 2015, Implementation of the EU-Turkey Statement since March 2016*, European Commission, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Meeting of Heads of State or Government with Turkey – EU-Turkey Statement*, 29/11/2015, European Council, 29.11.2015, dostępne na: www.consilium.europa.eu.
- Migrant Smuggling in the UE Raport*, Europol, February 2016, dostępne na: www.europol.europa.eu.
- Migration Flows – Europe* (witryna), www.migration.iom.int/europe.
- Miller B., *Mediterranean Migrant Crisis: European Union Approves Naval Mission to Combat People Smugglers*, 8.05.2015, dostępne na: www.abc.net.au.
- Myśląc Polska. Materiały konferencyjne z Konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*. Katowice 3–5 lipca 2015 r., 9.07.2015, dostępne na: www.pis.org.pl.
- Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009–2015 (stan na maj 2015 – najliczniejsze obywatelstwa)*, UdsC, www.udsc.gov.pl.

- Niedziński B., *Którędy uchodźcy trafiają do UE? Jest sześć migracyjnych szlaków*, 2.09.2015, dostępne na: www.gazetaprawna.pl.
- Nielsen N., *Pay up on Migrant Deal, Turkey Tells EU*, 26.07.2016, dostępne na: www.euobserver.com.
- Niezatapialny wstyd Europy. 1700 ofiar to porażka w ratowaniu migrantów i uchodźców na morzu*, 30.04.2015, www.rdc.pl (publikacja online nieaktywna).
- Nowa Polska teraz. Nowoczesność, wolność, rozwój, zaangażowanie, odpowiedzialność. Kierunki programu*, lipiec 2015, dostępne na: www.nowoczesna.org.
- O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli*, „Komunikat z Badań CBOS” 2016, nr 69, dostępne na: www.cbos.pl.
- O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi migracyjnemu*, „Komunikat z badań CBOS” 2015, nr 133, dostępne na: www.cbos.pl.
- O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi migracyjnemu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 133, dostępne na: www.cbos.pl.
- Olbrzymia fala krytyki pod adresem Polski za słowa ministra PiS o uchodźcach*, 15.11.2015, dostępne na: www.newsweek.pl.
- Oświadczenie UE-Turcja (18 marca 2016)*, Rada Unii Europejskiej, 18.03.2016, dostępne na: www.consilium.europa.eu.
- Phoenix TV (witryna), www.phoenix.de.
- Polacy o uchodźcach w internecie i w „realu”*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 149, dostępne na: www.cbos.pl.
- Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2015, nr 36, dostępne na: www.prezydent.pl.
- Polska nie przyjmie imigrantów. Szydło: Nie widzę takiej możliwości*, 23.03.2016, dostępne na: www.newsweek.pl.
- Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP*, 2015, dostępne na: www.platforma.org.
- „Porozumienie dobre dla wszystkich stron”. Szydło zadowolona ze szczytu UE-Turcja*, 18.03.2016, dostępne na: www.tvpparlament.pl.
- Poschardt U., Mumme T., *„Wenn ich nach Deutschland komme, muss ich mich anpassen”*, 13.02.2016, dostępne na: www.welt.de.
- Powrót do strefy Schengen: Komisja przedstawia plan przywrócenia pełnego funkcjonowania systemu Schengen*, Komisja Europejska, 4.03.2016, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Premier Beata Szydło w Londynie: Polska prześle 3 mln euro na pomoc humanitarną dla Syrii*, 4.02.2016, dostępne na: www.premier.gov.pl.

- Prezydent Duda: Polska jest przeciwna przymusowej relokacji uchodźców*, 30.03.2016, dostępne na: www.pap.pl.
- Prezydent o uchodźcach: Każdy, kto będzie chciał, zostanie przyjęty*, 4.06.2016, dostępne na: www.rp.pl.
- Profiting from Misery – How Smugglers Bring People to Europe*, Frontex, 2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku – Zdrowie, praca, rodzina*, 15.02.2014, dostępne na: www.pis.org.pl.
- Program wyborczy PSL [dokument bez tytułu], 20.05.2016, dostępne na: www.psl.org.pl.
- Przyszłość migracji*, EurActive.pl, 18 maja 2015 (brak dostępu online).
- Rada Europy: w Polsce rasizm i nietolerancja są problemem*, 9.06.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.
- Razem. Inna polityka jest możliwa*, 20.05.2016, dostępne na: www.partia-razem.pl.
- Refugee Crisis. For a Common European Asylum Policy at All Levels of Government*, CEMR, 7.12.2015, dostępne na: www.ccre.org.
- Rich A.K., *Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, „BAMF-Kurzanalyse” 2016, Nr. 3, dostępne na: www.bamf.de.
- Riedel S., *Fluchtursache Staatszerfäll am Rande der EU. Die europäische Verantwortung*, „Arbeitspapiere FG Globale Fragen” 2015, Nr. 2, dostępne na: www.swp-berlin.org.
- Risk Analysis for 2016*, Frontex, 2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Rodzaje przyznawanej pomocy*, UdsC, dostępne na: www.udsc.gov.pl.
- Solidarność Europejska. System relokacji uchodźców*, Komisja Europejska, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Split Hosts First European Coast Guard Exercise*, Frontex, 11.10.2016, dostępne na: www.frontex.europa.eu.
- Stefaniak A., Górską P., *Polacy wobec uchodźców*, 17.12.2015, dostępne na: www.publica.pl.
- Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2015, nr 172, dostępne na: www.cbos.pl.
- Strachota K., Chudziak M., *Turcja i UE: gra o strefę bezpieczeństwa*, 10.02.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Strachota K., Lang J., *Turecka interwencja w Syrii pod parasolem rosyjskim*, 24.08.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Strategia zmiany. Kukiz'15. Potrafisz Polsko*, dostępne na: www.ruchkukiza.pl.
- Świderska A., *Postawy wobec mniejszości muzułmańskiej w Polsce: Raport z badań sondażowych dotyczących mowy nienawiści*, 2015, dostępne na: www.cbu.psychologia.pl.

- Świderska A., Winiewski M., Hansen K., *Przemoc jako rozwiązanie? Na-
pływ uchodźców w opiniach Polaków*, 2016, dostępne na: www.cbu.psychologia.pl.
- Szczerski: „Kopacz nie wie jak powiedzieć Polakom, że przyjmie sześć razy
więcej imigrantów”, 14.09.2015, dostępne na: www.niezalezna.pl.
- Szef MSWiA: *Polska przeciw propozycjom reformy polityki azylowej UE*,
21.04.2016, dostępne na: www.polskieradio.pl.
- Szpała M., Frymark K., *Uszczelnianie zachodniobałkańskiego szlaku migra-
cyjnego*, 2.03.2016, dostępne na: www.osw.waw.pl.
- Święćkowska T., *Frontex – bat na imigrantów*, „Le Monde Diplomatique”
lipiec 2008, nr 7, dostępne na: www.monde-diplomatique.pl.
- Territorial and Urban Aspects of Migration and Refugee Inflow*, ESPON,
2015, dostępne na: www.espon.eu.
- The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy*, Justice and
Home Affairs Council, November 2004, dostępne na: www.eesc.europa.eu.
- The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina,
Dayton 21.11.1995, dostępne na: www.osce.org.
- The Mandate to Promote Integration at EU Level* (brak dostępu online)
- Thesaloniki European Council 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions*,
Council of the European Union, 1.10.2003, dostępne na: www.consilium.europa.eu.
- Torvald J.V., *Sarajevo Process: The 1992–95 War Refugee Problem in the We-
stern Balkans*, 4.02.2014, dostępne na: www.eprthinktank.eu.
- Triandafyllidou A., *European Muslims: Caught between Local Integration
Challenges and Global Terrorism Discourses*, „IAI Working Papers”, May
2015, No. 15, dostępne na: www.osce.org.
- UE przegłosowała decyzję o podziale imigrantów. Polska cofnęła swój sprze-
ciw*, 22.09.2015, dostępne na: www.polskieradio.pl.
- Umfrage zur Flüchtlingspolitik. Mehrheit der Deutschen unzufrieden mit der
Bundesregierung*, 3.02.2016, dostępne na: www.spiegel.de.
- UN Says 800 Migrants Dead in Boat Disaster as Italy Launches Rescue of
Two More Vessels*, 20.04.2015, dostępne na: www.theguardian.com.
- UNHCR Urges Europe to Recreate a Robust Search and Rescue Operation on
Mediterranean, as Operation Triton Lacks Resources and Mandate eeded
for Saving Lives*, UNHCR, 12.02.2015, dostępne na: www.unhcr.org.
- United Nations High Commissioner for Refugees – Central Europe (witry-
na), www.unhcr-centraleurope.org.
- United Nations High Commissioner for Refugees (witryna), www.unhcr.org.
- Urząd ds. Cudzoziemców (witryna), www.udsc.gov.pl.

- Waszczykowski ostro o propozycji KE w sprawie uchodźców: Jak pomysł ogłoszony w prima aprilis*, 4.05.2016, dostępne na: www.wiadomosci.dziennik.pl.
- Władze Węgier zaostrzają politykę wobec uchodźców. Stan kryzysowy w dwóch województwach*, 15.09.2015, www.wiadomosci.gazeta.pl (link nieaktywny).
- Wojna w Bośni i Hercegowinie. Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie*, dostępne na: www.unic.un.org.pl.
- Worldwide Displacement Hits All-time High as War and Persecution Increase*, UNHCR, 18.06.2015, dostępne na: www.unhcr.org.
- www.dzienreferendalny.pl (witryna nieaktywna).
- Zabijemy cię p... muzułmanie! 31-letni George pobity w Poznaniu*, 5.11.2015, dostępne na: www.wiadomosci.gazeta.pl.
- Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, Komisja Europejska, dostępne na: www.ec.europa.eu.
- Zarządzanie kryzysem uchodźczym: Sprawozdanie Komisji z postępów w realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja*, Komisja Europejska, 15.06.2016, dostępne na: www.europa.eu.
- Zwei Drittel wollen Merkel nach der Bundestagswahl nicht mehr als Kanzlerin*, 10.05.2016, dostępne na: www.cicero.de.

Piśmiennictwo

- Algan Y., et al., *Cultural Integration of Immigrants in Europe*, Oxford University Press, 2012.
- Balcerowiak R., *Faktencheck Flüchtlingskrise: Was kommt auf Deutschland noch zu?*, Berlin 2015.
- Bieniek M., Mazur S., *Konflikty zbrojne we współczesnym świecie*, Kraków 2013.
- Bleich E., *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960's*, New York 2003.
- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.
- Borkert M., et al., *Local Integration Policies for Migrants in Europe* European Forum for Migration Studies, Luxembourg 2007.
- Burak A., *Wpływ kryzysu syryjskiego na emigrację uchodźców do Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku*, red. A. Burak, N. Gburzyńska, Toruń 2016, s. 52–78.
- Chopra R., *Effects of Syrian Refugee Crisis on Turkey*, „International Journal of Research and Scientific”, Vol. 3, Iss. 1, s. 155–157.

- Collett E., *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*, Washington 2011.
- Czarnocki A., *Czynniki międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 44–61.
- Cziomer E., *Wyzwania kryzysu ukraińskiego oraz masowej migracji do Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem roli Niemiec w połowie drugiej dekady XXI wieku*, „*Studia Politologica Ucraino-Polona*” 2016, t. 6, s. 19–33.
- Gul-Rechlewicz V., *Polityka imigracyjna Holandii i Szwecji – analiza porównawcza*, „*Drohiczyński Przegląd Naukowy*” 2015, nr 7, s. 98–115.
- Huiskens F., *Abgehauen, eingelagert, durchsortiert, abgewehrt, eigebaut. Neue deutsche Flüchtlingspolitik*, Hamburg 2016.
- Kindler M., Ratcheva V., Piechowska M., *Social Networks, Social Capital and Migrant Integration at Local Level*, „*IRIS Working Paper Series*” 2015, No. 6.
- Koning, M. de, *Return Migration to Bosnia and Herzegovina. Monitoring the Embeddedness of Returnees*, Amsterdam 2008.
- Kronika XX wieku*, red. M.B. Michalik, Warszawa 1991, s. 1352.
- Kuberski H., *Powstanie niepodległego państwa chorwackiego (kwiecień–sierpień 1941)*, „*Dzieje Najnowsze*” 2012, R. 44, s. 71–95.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2006*, Warszawa 2007.
- Lehmann J., *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise” 2015*, „*Aus Politik und Zeitgeschichte*” 2015, Nr. 52, s. 7–11.
- Luft S., *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, München 2016.
- Łodziński S., *Struktura etniczna Jugosławii w latach 1981–1991*, „*Biuro Studiów Ekspertyz*” 1992, nr 61.
- Matusiak M., *Wielki skok. Turcja pod władzą Erdoğana*, Warszawa 2015.
- Matusz-Protasiewicz P., *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „*Central and Eastern European Migration Review*” December 2013, Vol. 2, No. 2, s. 75–97.
- Pasamonik B., *Rola płci w integracji europejskich muzułmanów*, Kraków 2013.
- Penninx R., *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges*, „*Migracijske i Etničke Teme*” 2007, Vol. 23, No. 1–2, s. 7–32.
- Penninx R., Garcés-Mascareñas B., *The Concept of Integration as an Analytical and as a Policy Concept*, [w:] *Integration of Migrants into What? Integration Processes and Policies in Europe*, eds. *idem*, Amsterdam 2014, s. 11–29.

- Pędziwiatr K., *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005.
- Schmidtke O., *Beyond National Models? Governing Migration and Integration at the Regional and Local Levels in Canada and Germany*, „Comparative Migration Studies” 2014, Vol. 2, No. 1, s. 79–84.
- Seesslen G., Metz M., *Hass und Hoffnung. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge*, Berlin 2016.
- Simonivits B., Bernát A., Szeitl B., et al., *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, Budapest 2016.
- Stefańska R., *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 123–156.
- Toal G., O’Loughlin J., *After Ethnic Cleansing. Return Outcomes in Bosnia-Herzegovina a Decade Beyond War*, „Annals of the Association of American Geographers” 2009, Vol. 99, No. 5, s. 1045–1053.
- Trawczyńska M., *Geneza i konsekwencje konfliktu w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Studia Erasmiana Wratislaviensia Acta Studentum*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek, Wrocław 2009, s. 150–163.
- Walkiewicz W., *Jugosławia. Byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 244.
- Włoch R., *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2011.
- Zrozumieć Fethullaha Gülena*, red. J. Cierkońska, Warszawa 2015.

Noty o autorach

Natalia Adamczyk – absolwentka stosunków międzynarodowych, doktorantka na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w dyscyplinie Nauki o Polityce. Zainteresowania naukowe: polityka wschodnia Unii Europejskiej oraz zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Anna Bałamut – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; wykładowca na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Absolwentka Pedagogiki na Uniwersytecie Pedagogicznym im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, członek Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego (od 2013); autorka publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz Unii Europejskiej.

Erhard Cziomer – profesor zwyczajny, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (od 2005). Pracował w Uniwersytecie Ekonomicznym (1969–1983) i Uniwersytecie Jagiellońskim (1983–2005) w Krakowie. Od ponad 40. lat bada i analizuje historię oraz współczesne aspekty stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju wewnętrznego oraz międzynarodowej roli Niemiec (od końca pierwszej wojny światowej do czasów współczesnych).

Anna Diawoł-Sitko – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Absolwentka politologii, studiów blisko- i dalekowschodnich na Uniwersytecie Jagiellońskim, studiów podyplomowych z zakresu przedsiębiorczości w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Europejskiej Akademii Dyplomacji oraz Instytutu Języka Arabskiego na Uniwersytecie w Damaszku. Wykładowca (od 2014) Krakowskiej Akade-

mii na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problematyki rozwoju gospodarczego państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz stosunków międzynarodowych w tym regionie.

Dominika Gawron – doktorantka na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w dyscyplinie Nauki o Polityce. Absolwentka WPAiSM KAAFM; jej zainteresowania naukowe to: nielegalna migracja, problemy państw afrykańskich, problematyka pomocy humanitarnej i rozwojowej.

Lasoń Marcin – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce, pracownik Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. A. F. Modrzewskiego zatrudniony na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Jego badania koncentrują się na problematyce bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, w szczególności zaś wykorzystaniu przez Polskę i Nową Zelandię sił zbrojnych jako narzędzia polityki państwa oraz znaczenia wojsk (sił) specjalnych i wojsk obrony terytorialnej dla obronności państwa.

Molo Beata – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, pracownik Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. A. F. Modrzewskiego, zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Prowadzi badania niemcoznawcze i międzynarodowe; koncentruje się na polityce energetycznej Rosji i energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, zajmuje się również polityką zagraniczną i energetyczno-klimatyczną współczesnych Niemiec oraz uwarunkowaniami bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego.

Pieróg Iwona – absolwentka Wydziału Prawa Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. doktorantka na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w dyscyplinie Nauki o Polityce. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki terytorium byłej Jugosławii, ze szczególnym uwzględnieniem Bośni i Hercegowiny.

Paulina Stępniewska – absolwentka kierunku Europeistyka ze specjalnością Wiedza o Holokauście i totalitaryzmach na Uniwersytecie Jagiellońskim; doktorantka na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Między-

narodowych Akademii Krakowskiej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. w dyscyplinie Nauki o Polityce; zainteresowania badawcze: zmiany polityczno-społeczne zachodzące we współczesnej Turcji i Iranie oraz regionie Bliskiego Wschodu, polityka międzynarodowa, sprawy europejskie.

